President
of the Treasury Board

Président
du Conseil du Trésor

Managing Government Expenditures

The Honourable Gilles Loiselle
President of the Treasury Board

February 28, 1991

Canada

Managing Government Expenditures

91-04029/

©Minister of Supply and Services Canada 1991

Catalogue No. BT31-2/1992-IV
ISBN 0-662-58201-2

Published by
Communications Division
Treasury Board of Canada

CONTENTS

1. Statement by the Honourable Gilles Loiselle 1

2. 1991-92 Main Estimates and Planned Budgetary Expenditures 13

3. Deficit Reduction Initiatives

- Introduction 17
- Grants and Contributions 18
- Operating and Capital Budgets 18
- Public Service Wage Restraint 23
- Reducing the Management Category 24
- Improving the Collection of Revenue and Debts 24
- Cost Recovery 25
- Privatization 27

4. Other Management Initiatives

- Office of Privatization and Regulatory Affairs 31
- Special Operating Agencies 31
- Contracting Out 33

5. Federal Spending from 1981-82 to 1991-92 37

Statement
by
The Honourable Gilles Loiselle

Statement by the Honourable Gilles Loiselle

Mr. Speaker, I am pleased and honoured today to table the government's Main Estimates for fiscal year 1991-92, my first such occasion as President of the Treasury Board.

The Main Estimates provide extensive detail on how the government will spend most of the $159 billion in planned 1991-92 budgetary expenditures, as announced by my colleague the Minister of Finance on Tuesday.

Through these Estimates, the government is seeking Parliament's approval for $47 billion in new spending authority; the remaining $110.5 billion flows from statutory authority previously granted by Parliament.

These Main Estimates reflect our continuing commitment to control spending and contain the cost of government.

The Record

Since taking office in 1984, this government has attached a high priority to reducing the cost of government operations, while still providing Canadians with the programs and services they need. This reflects our commitment to good management and to the careful stewardship of the taxpayer's dollar.

Keeping the country's financial house in order requires a continuing, rigorous examination of federal programs and services, and a continuing commitment to spending restraint. In this regard, much has been achieved over the past six years:

- annual growth in program spending has been reduced, on average, to 3.7 per cent between 1984-85 and 1990-91, well below the rate of inflation;

- annual growth in Operating and Capital spending, including Public Service salaries, has dropped to an average of 3.3 per cent a year in the six years that this government has been in power. Again, this is well below the annual rate of inflation, and much lower than the average of 10.4 per cent growth in the first part of the decade.

- the Public Service has been reduced since 1984-85 to roughly the same size it was in the mid-1970s. This, despite a significant increase in the volume of work done under existing programs and services -- busier airports, more travellers processed through customs, more pension cheques issued each month.

This increased efficiency in the operations of government has resulted not simply from rigorous control of expenditures. We have also paid close attention to the better management of government.

Since 1984-85, spending on operations and maintenance has been tightly controlled, and departments and agencies have had to absorb cost increases due to inflation.

There have also been significant savings through better cash management, and moderation in wage settlements has kept the government's wage bill to a reasonable level.

Together, these measures have sent a clear signal to Canadians that the days of easy spending by government are long past. This reality is all the more significant as we come through a period of economic downturn coupled with unforeseeable external pressures for new spending.

The Need For Fundamental Change

Program spending for 1991-92 will amount to $116 billion. This represents a year-over-year increase of 6.9 per cent or under 3 per cent after discounting temporary factors such as high unemployment insurance benefits and support to grain producers.

Public confidence in government expenditure control remains a key to restoring the economy to good health. To bolster that confidence, and to keep the plan of deficit reduction on track, we will need to further reduce program spending, and take other steps to increase the efficiency of government operations.

This requires more than simply a frugal continuation of "business as usual". Previous spending cuts and other internal economies have taken the fat out of government operations.

The spending cuts we are implementing are bound to have an impact on internal operations and on the level of services that the government provides, but every effort will be made to minimize adverse impacts. Although departments have

not yet determined the precise areas that will be affected, there are some cases where reductions are already known. These range from the elimination of internal government publications such as *Dialogue*, to the elimination of direct federal spending on National Crime Prevention Week, to the phasing out of land use planning in the North.

To achieve the savings necessary to sustain a healthy economy and a sound financial position for the government, there will have to be fundamental changes in the way that programs and services are delivered to the public. Departments will have to rationalize their delivery systems and perhaps reduce the number of points of service delivery.

This is a program of expenditure reduction and restraint, and I make no apology for it. We will not ask Canadians to spend more on government than the country can afford.

In the Budget, the Minister of Finance announced a number of measures intended to bring about both immediate savings and lasting efficiencies in government programs and services. I am announcing today details of some of these measures.

The key to this program of restraint is the continuation of the Expenditure Control Plan, together with tight controls on the cost of government operations.

The measures we are taking this week to control the cost of government operations will produce a savings of nearly $870 million in the current fiscal year. Over the five-year planning period to 1995-96, cumulative savings will amount to over $5.2 billion.

These measures will have a direct impact on the Public Service -- at all levels: we are introducing a three-year program of wage restraint that could, depending on the results of collective bargaining, entail a reduction in employment affecting as many as 6,000 jobs. The layers of management in departments and agencies will be reduced and the number of executives diminished by 10 per cent.

But a reduction in costs, important though this is to the interests of the country at this time, is not the only motivation behind these changes.

Rather, the measures outlined today reflect a profound realization that the present cost and complexity of government operations can no longer be justified to Canadians; that if this government is to serve Canadians well, we must do it

through new forms of service delivery, and through organizations that are more efficiently managed.

We are convinced that these reductions and reforms are necessary if the government is to have funds available for essential programs and services, and if we are to set the right example for other employers in the country.

Together, these measures will force a significant change in the way the government does business.

Holding The Line On The Costs Of Government

Overall spending on operations, maintenance and capital for existing programs will be frozen.

This will be accomplished by a 3 per cent cut in the Main Estimates in the operations and maintenance as well as the capital budgets of each department. As a result, overall operational expenditures for existing programs will be held in 1991-92 to the same level as 1990-91.

The government is taking further steps to reduce spending on Grants and Contributions not otherwise covered by the Expenditure Control Plan.

The Honourable Harvie Andre, Government House Leader and Vice-Chairman of the Treasury Board, will lead a review of current spending on Grants and Contributions. This review will ensure that the current spending reductions take into account government priorities and minimize disruption for the public. Mr. Andre will make recommendations on how to improve targeting, promote self-reliance and reduce overlap.

These further steps will generate savings of $75 million in 1991-92, rising to $125 million by 1992-93.

As noted by the Minister of Finance, the government will bring forward draft legislation to put statutory limits on spending. This should provide Canadians with greater assurance that program spending will be managed within the fiscal framework.

Public Service Wage Restraint

Given the seriousness of our fiscal situation, the government must look very carefully at its wage costs. Our approach to collective bargaining must also reflect our commitment to the inflation targets announced by the Minister of Finance.

The government has a responsibility to show national leadership in wage restraint. We are not prepared to contemplate wage settlements at greater than 3 per cent annually over the next three years. We believe this can be accomplished under the current collective bargaining system. We are prepared, however, to introduce legislation, if necessary, to maintain essential services and to avoid excessive third-party wage settlements.

Salary budgets for 1991-92 will not be adjusted to compensate for new collectively-bargained wage increases.

There are simply no additional funds available to compensate departmental operating budgets for increased wage settlements. Any increase in wages must be paid for through other reductions in the wage and salary budget -- largely through a reduction in Public Service employment.

But the trade-off between wages and job losses must be clear and direct, and must be understood by all concerned. Each one per cent will result in a reduction of about 2,000 jobs, so that if agreements are negotiated at 3 per cent, the resulting reduction would be in the order of 6,000 jobs.

The choice between wage increases and job losses is not one that is easily made, either by the employer or the bargaining agents. But in the present circumstances of restraint, this choice must be faced.

I am meeting with the heads of the Public Service unions to seek their support in minimizing job losses.

Departments have been asked to identify the job reductions that would be entailed by potential wage increases of up to 3 per cent annually. Should settlements force a reduction in employment, it is the government's hope that this could be achieved wherever possible through attrition rather than outright lay-off.

During this period of restraint, the government believes that salary increases for senior managers should be no higher than those obtained by their unionized counterparts through the collective bargaining process. We also need to maintain

some degree of relativity between executives and the unionized personnel whom they supervise.

Accordingly, salary increases for the Management Category and for deputy ministers and heads of Crown corporations will be limited to a level no higher than the average rates of settlements negotiated in the Public Service.

The number of executives in the Public Service will be reduced by 10 per cent or about 475.

This reduction will be achieved in part through a government-wide program aimed at decreasing to three the number of levels of executives below the deputy minister. This will streamline departmental operations, reduce costs, improve the speed of decision-making and generally increase the authority given to Public Service employees in the regions and at the point of service delivery.

Departments have been asked to develop a plan for both de-layering and reducing the number of executives by 10 per cent. These plans will be put into effect by September 1, 1991, and the reduction in personnel will be completed over the coming two years.

Improving the Collection of Debts

The government will improve the matching of payments it makes with any money it is owed. Revenue Canada, Taxation, will improve the collection of debts owed the government through its matching and post-assessing activities. These programs are designed to ensure taxpayer equity and the integrity of the tax system. This will be done through the verification of income reported by taxpayers, the examination of claims for deductions and exemptions.

Cost Recovery

Since 1984, the government has been intensifying its efforts in the area of user fees. Revenues from external user fees now exceed $3.0 billion, which is more than double the 1984-85 levels. The government is continuing to look for new areas where the application of user fees is appropriate.

Transport Canada will continue to increase the amount of cost recovered from specific users of its services, so that the burden of cost on the general taxpayer for these services will be reduced.

Privatization or Wind-up of Crown Corporations and Agencies

The government's privatization program has already moved more than 18 Crown corporations and other corporate holdings to the private sector and other levels of government.

The government will privatize CN Exploration, an oil and gas company created to exploit CN's mineral rights in Saskatchewan.

Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC) will be wound up. Canadian foreign aid in the energy sector will continue to be delivered through the Canadian International Development Agency. This will rationalize Canada's energy aid and result in administrative savings.

The Canadian Oil and Gas Lands Administration is being wound up. Residual functions will be taken up by the Department of Energy, Mines and Resources and the Department of Indian Affairs and Northern Development.

Privatization remains a key priority. Given our experience to date, however, and our desire to further streamline government operations, there is no longer a need for a separate agency dedicated to this function. Accordingly, the Office of Privatization and Regulatory Affairs will be dismantled.

The regulatory review functions of that office will be transferred to the Treasury Board Secretariat. Responsibility for the coordination of future privatization activities will be assumed by the Department of Finance.

Contracting Out Government Services

The government believes that many services and functions are best and most efficiently carried out by Public Service employees. The government also believes it important, however, to have available the full range of options for delivering services to the Canadian public.

We have been prepared, therefore, to contract out certain functions outside the Public Service, where this is in the public interest -- either in terms of cost, efficiency or quality of service. Canadians would expect nothing less from a government committed to good management.

We will continue negotiating with Public Service unions towards a new Work Force Adaptation Policy that will remove barriers to contracting out.

Should a new agreement not be reached by the time the current policy expires on March 31, 1991, the government will introduce legislation confirming its right to contract out. This will eliminate any barriers to contracting out that may now exist.

The objective here is simply to give the government the necessary range of options so that Canadians can get the best value for their tax dollar.

Special Operating Agencies

Special Operating Agencies are a major government initiative aimed at improving the delivery of public services. Over the past year we have established five agencies -- among them the Passport Office and the government's printing operations -- with positive results. Agency status promises improvements in service quality and overall value for the taxpayer's dollar.

In his Budget, the Minister of Finance announced the establishment of three new agencies:

- the Intellectual Property Office;
- the government's Racetrack Supervision operation; and
- the Canadian Grains Commission.

We did this to encourage a more systematic introduction of private sector management techniques, leading to more commercially oriented functions with greater cost recovery.

I am now pleased to announce that the government is extending the application of the agency model to six more units serving a wide range of clients. These new agencies are:

- the Canadian General Standards board;
- Transport Canada's Training Institute;
- Indian Oil and Gas Canada;
- Correctional Service's Occupational Development Programs;
- the Canadian Heritage Information Network; and
- the Canadian Conservation Institute.

As well, I have asked the Treasury Board Secretariat to work with departments to identify, assess and implement additional agencies over the coming year -- with a strong emphasis on organizations that directly serve the public, where the potential for improvement is greatest.

A Commitment To Reform

There should be no ambiguity about the steps we are taking today:

- they reflect the government's continued determination to reduce the costs of government programs and administrative overhead;
- they reflect the need for significant changes in the way in which government operates; and
- they show our commitment to look for the most efficient means of delivering services to Canadians.

The National Agenda

These expenditure reductions and other management initiatives form an essential part of the government's broader national agenda: for economic recovery, for the continued reform of government.

Change is seldom easy, and significant change can be painful as well as difficult. But significant change in the way the government does business is no longer an option, it is a necessity.

Federal Public Service employees have worked hard to maintain services to Canadians over the last six years of restraint. I am confident that they are able to respond to these further challenges.

Canadians will welcome changes that reduce the size and cost of government while better equipping it to provide the services that taxpayers are entitled to expect.

But the basic message should be clear: we are serious about restraint and we are serious about reform; we are determined to cut expenditures, and to organize and operate the government in a manner that suits the real needs of Canadians.

1991-92 Main Estimates and Planned Budgetary Expenditures

1991-92 Main Estimates and Planned Budgetary Expenditures

- Total budgetary expenditures in 1991-92 will be $159 billion for a year-over-year increase of 5.1 per cent. Of this amount $43.2 billion represents public debt charges, the balance of $115.8 billion represents program expenditures.

- The Main Estimates sets out the details of government spending amounting to $157.5 billion. The difference between the total planned budgetary expenditures of $159 billion as set out by the Minister of Finance in the February 26, 1991, Budget and the Main Estimates is as set out in the following table:

	($ millions)
Main Estimates	157,529
Plus: Reserves for spending requirements that may arise during the course of the year	3,378
Less: Reductions announced in the February 1991 Budget not reflected in the Main Estimates	
• Operations and Capital	- 500
• Grants and Contributions	- 75
• CMHC	- 32
• Canadian Job Strategy	- 100
Anticipated lapsing of funds	- 1,200
TOTAL PLANNED BUDGET EXPENDITURES	159,000

Deficit Reduction Initiatives

Deficit Reduction Initiatives

Introduction

The government has attached a high priority to fiscal restraint since 1984. In the February 1990 Budget the Minister of Finance introduced the Expenditure Control Plan which produced substantial savings. In the Budget introduced earlier this week the Expenditure Control Plan was extended and several additional deficit reduction measures were introduced.

These additional measures include: further curtailment in grants and contributions and Operating and Capital Budgets; improvements in the collection of taxes and debts owed to the government; new cost recovery initiatives; and further privatization measures.

As set out in the following table, these initiatives are projected to generate $870 million in 1991-92 and produce savings of more than $5.2 billion over the next five years.

		Estimated Savings		
		1991-92	1992-93	5 years
			($ millions)	
1.	Grants and Contributions	75	125	575
2.	Operating Budget Restraint	685	720	3,640
3.	Improved Collection and Cost Recovery	50	53	1,009
4.	Privatization	60	--	--
	TOTAL:	870	898	5,224

· Details on each of these, as well as other new management initiatives, are provided in the remainder of this section.

Grants and Contributions

Savings will be secured from grants and contributions programs not otherwise covered by the Expenditure Control Plan. About $2.5 billion is paid out annually to businesses, interest groups and individuals.

Contractual commitments already exist for many of these programs and savings in 1991-92 will be limited to about $75 million. Thereafter, annual savings of about $125 million are expected.

The Government House Leader and Vice Chairman of the Treasury Board will be consulting with ministers responsible for the various programs affected to ensure that spending reductions reflect government priorities and minimize disruptions for the public. He will make recommendations on how to improve targeting, promote self-reliance and reduce overlap.

Operating and Capital Budgets

In order to hold the cost of government operations at the 1990-91 level, departmental operating and capital budgets are being reduced by 3 per cent from their Main Estimates levels. This will result in an ongoing reduction in the order of $500 million.

The National Defence budget was exempted due to the extraordinary costs related to Canadian troops in the Persian Gulf. Department-by-department reductions are set out in the following table.

Ongoing Reduction in Operating and Capital Budgets

	($ thousands)
Agriculture	25,000
Canadian Dairy Commission	110
Sub-total	25,110
Atlantic Canada Opportunities Agency	1,400
Enterprise Cape Breton Corporation	80
Sub-total	1,480
Communications	6,000
Canada Council	280
Canadian Broadcasting Corporation	3,200
Canadian Film Development Corporation	500
Canadian Radio-television & Telecomm. Com.	1,100
National Archives of Canada	1,800
National Arts Centre	320
National Film Board	300
National Library	1,300
National Gallery	900
Museum of Science and Technology	500
Museum of Nature	600
Museum of Civilization	1,300
Sub-total	18,100
Consumer and Corporate Affairs	5,300
Competition Tribunal	50
Copyright Board	30
Consumer Information Office	220
Hazardous Materials Info. Review Commission	50
Patented Medicine Prices Review Board	120
Procurement Review Board	40
Standards Council of Canada	150
Sub-total	5,960
Employment and Immigration	23,000
Immigration and Refugee Board of Canada	2,600
Sub-total	25,600

Energy, Mines and Resources	14,400
Atomic Energy of Canada	430
Petro-Canada International Assistance Corp.	60
Sub-total	14,890
Environment	29,100
External Affairs	20,500
Canadian Commercial Corporation	430
Canadian International Development Agency	3,400
Canadian Secretariat	70
International Centre for Ocean Development	100
International Development Research Centre	330
International Joint Commission	190
Sub-total	25,020
Finance	2,100
Canadian International Trade Tribunal	240
Office of the Sup. of Financial Institutions	100
Privatization and Regulatory Affairs	300
Sub-total	2,740
Fisheries and Oceans	22,100
Forestry	3,400
Indian Affairs and Northern Development	12,100
Industry, Science and Technology	8,100
Canadian Space Agency	2,900
Cape Breton Development Corporation	960
Federal Business Development Bank	450
Investment Canada	310
National Research Council of Canada	1,800
Natural Sciences and Eng. Research Council	550
Science Council of Canada	100
Statistics Canada	8,000
Sub-total	23,170

Justice	5,200
Canadian Human Rights Commission	500
Commissioner for Federal Judicial Affairs	80
Federal Court of Canada	560
Law Reform Commission	150
Information and Privacy Commissioners	200
Supreme Court of Canada	420
Tax Court of Canada	260
Sub-total	7,370
Labour	1,900
Canada Labour Relations Board	270
Canadian Centre for Occ. Health and Safety	110
Sub-total	2,280
National Health and Welfare	20,600
Medical Research Council	200
Sub-total	20,800
National Revenue - Customs and Excise	28,700
- Taxation	36,400
Sub-total	65,100
Privy Council Office	1,600
Intergovernmental Conference Secretariat	100
Transport. Accident Invest. and Safety Board	840
Chief Electoral Office	100
Commissioner of Official Languages	400
Economic Council of Canada	320
Public Service Staff Relations Board	310
Security and Intelligence Review Committee	50
Sub-total	3,720
Public Works Canada	19,600
Canada Mortgage and Housing Corporation	4,500
National Capital Commission	2,200
Le Vieux-Port de Montréal	1,400
Sub-total	27,700

Secretary of State	6,600
Canadian Centre for Management Development	340
Ministry of State (Multicult. and Citizenship)	790
Public Service Commission	4,300
Social Sciences and Human. Research Council	260
Sub-total	12,290
Solicitor General	770
Canadian Security Intelligence Service	6,400
Correctional Service	26,700
National Parole Board	690
Royal Canadian Mounted Police	30,300
RCMP-External Review Committee	50
RCMP-Public Complaints Commission	120
Sub-total	65,030
Supply and Services	9,500
Transport Canada	53,800
Marine Atlantic Inc.	4,100
VIA Rail Inc.	5,700
Civil Aviation Tribunal	30
Grain Transportation Agency Admininistrator	100
National Transportation Agency	1,100
Sub-total	64,830
Treasury Board of Canada	2,300
Comptroller General	560
Sub-total	2,860
Veterans Affairs	3,500
Western Economic Diversification	1,100
Other	5,150
Total	500,000

Public Service Wage Restraint

As the largest single employer in Canada, the federal government has a responsibility to ensure that public sector wage settlements do not contribute to inflationary pressures in the economy.

Given the importance of deficit reduction and the need to show national leadership with respect to wage settlements, the government is introducing a three-year program of wage restraint in the federal Public Service.

The government is not prepared to contemplate wage settlements at greater than 3 per cent annually over the next three years. It believes this can be accomplished under the current collective bargaining system. It is prepared, however, to introduce legislation, if necessary, to maintain essential services and to avoid excessive third-party wage settlements.

Salary budgets for 1991-92 will not be adjusted for new collectively-bargained wage increases. The government is prepared to compensate budgets up to 3 per cent in each of the following two fiscal years to provide for wage increases resulting from collectively-bargained wage settlements.

Any negotiated increases for 1991-92 will have to be funded through corresponding reductions in Public Service jobs. Each 1 per cent increase will result in a reduction of about 2,000 jobs, so that if agreements are negotiated at 3 per cent, the resulting reduction would be about 6,000 jobs. The government is prepared to continue collective bargaining on terms and conditions of employment including salary increases within the limits outlined above. Should settlements force a reduction in employment, it is the government's hope that this could be achieved wherever possible through attrition rather than outright lay-off.

The President of the Treasury Board will meet with the heads of the Public Service unions to seek their support in minimizing job losses under this program.

Reducing the Management Category

To support efficient management in a climate of expenditure reduction and restraint, the government will reduce the levels of management in departments to three, and reduce the number of Management Category employees by 10 per cent, or 475, over the next two years. This decision follows from the White Paper on Renewal of the Public Service, which recommended that excessive layers of management be eliminated. These steps will produce better communication between senior management and employees at the point of service delivery.

The Management Category (to be re-named the "Executive Group") is currently composed of approximately 4,750 employees. The announced reductions in the Category will be achieved through attrition or through the redeployment of personnel from management to other non-management functions in government.

The government will also give effect to another Public Service 2000 proposal, namely to restructure the Management Category by reducing the number of salary levels from six to five. This will improve departmental flexibility and mobility for individuals, and will result in more efficient organizational structures for program delivery.

The benefits of this program are not limited to staff and salary reductions. Fewer levels will not only streamline the delivery of programs to the public but, by increasing delegation and scope, will enrich the job content of the Management Category positions and those reporting to them.

Improving the Collection of Revenue and Debts

Revenue Canada, Taxation, will be taking initiatives to improve the collection of revenue owed the government through its matching and post-assessing activities.

Matching activities consist of the verification of income reported by taxpayers against information slips received from third parties. Post-assessing activities consist of the examination of certain claims for deductions or exemptions that had been accepted as filed.

Both these programs are designed to ensure that taxpayers are reporting all their income and that all expenses claimed are fully supportable. Where discrepancies are identified and confirmed, reassessments will be issued.

These initiatives represent enhancements to existing programs undertaken in taxation centres to ensure the fair and equitable treatment of all taxpayers.

At present, the Government of Canada is owed several hundred millions of dollars by individuals, organizations and corporations. Most of these debtors pay their liabilities promptly. However, a small minority, who have the ability to discharge their obligations, have chosen not to pay, to the detriment of the majority of Canadian taxpayers. Those with the ability to repay should do so. Collection of these overdue accounts receivable will reduce financial requirements that would otherwise have to be met through increased taxes, additional debt issue or through a reduction in the level of services already enjoyed by Canadians. For this reason, the government will now use set-offs more extensively.

Under set-offs, the government matches the accounts of debtors against payments to be made to them and then arranges to deduct from such payments all or part of the debt due the Crown, depending on the ability of the debtor to pay.

Set-offs will be done in a way that will give fair warning to the debtors concerned. Special care will be taken to ensure that set-offs will not cause undue financial hardship.

Cost Recovery

Since 1984, the government has been intensifying its efforts in the area of user charges. User charges shift the burden of financing activities that provide benefits to specific users from taxpayers at large to those who benefit most directly. In so doing, they permit the principles of fairness and equity to be applied to the financing of government services. They also promote greater management discipline and operational efficiencies since market forces are brought to bear on both the demand for, and the supply of, services. User fees also contribute to deficit reduction and can serve to finance improvements in cost-recovered services.

Revenues from external user fees now exceed $3.0 billion, which is more than double the 1984-85 levels.

The government is continuing to look for new areas where the application of user fees is appropriate. The Minister of Finance announced that new user fee initiatives would be pursued in the area of transportation and customs services.

Transportation Services

A significant portion of the benefits associated with the marine and aviation services provided by Transport Canada accrue directly or indirectly to specific users. Yet most marine services are now being provided free of charge. The government is committed to moving gradually to a more balanced financing approach for marine activities. With respect to aviation services, even taking into account fee increases proposed by Transport Canada for implementation in the summer of 1991, substantial costs will still be borne by the general taxpayer. The initiative announced in the Budget has the objective of continuing, over the three-year period through 1994-95, the gradual increase of the amount of costs recovered from specific users of these services. The result will be to reduce the burden on the general taxpayer, both current and future, of providing these services.

As stated in Part II of the Main Estimates, the government's operation of airports is based on the application of "a commercially-oriented management approach to lead to system self-sufficiency". Part of the initiative announced in the Budget represents a further step towards achieving this system self-sufficiency and, more specifically, towards reduced operating losses. In addition to increased recovery of costs, emphasis will also be placed on tighter control of costs and on measures to generate additional revenue from concessions and other rentals at the airports operated by Transport Canada.

Customs Services

Customs is examining numerous ways and means of improving its level of service to the travelling public as well as the efficiency and effectiveness of its tariff protection and enforcement responsibilities. Cost recovery will be included where special services are provided at a cost to the department. It is envisaged that many of these special services will be first introduced on a pilot project basis.

Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC)

Petro-Canada International Assistance Corporation will be wound up and Canadian foreign aid will continue to be delivered in the energy sector through the Canadian International Development Agency (CIDA). This will rationalize Canada's energy aid and result in administrative savings.

PCIAC, which was established in 1981, assists developing countries to reduce or eliminate their dependence on imported oil by using Canadian technology, where possible, for oil and gas exploration and related activities. The corporation is a subsidiary of Petro-Canada.

CIDA, which is Canada's main delivery agent for foreign aid, supports a wide variety of development programs. Energy availability, including development of existing resources, and research and development of sustainable alternatives, is one of the objectives guiding its programming.

Winding up PCIAC is consistent with the privatization of Petro-Canada, which was announced in the February 1990 Budget, and does not alter the level of Official Development Assistance.

CN Exploration

The sale of CN Exploration is consistent with the government's objectives of divesting itself of investments no longer required as instruments of public policy and of letting market forces take the initiative to enhance Canada's competitiveness. The proceeds from the sale will be used to reduce the deficit.

CN Exploration, a small oil and gas exploration company, was created as a subsidiary corporation to exploit CN's mineral rights in Saskatchewan. The sale will not inhibit CN's ability to deliver its public policy mandate.

Other Management Initiatives

Other Management Initiatives

Office of Privatization and Regulatory Affairs

The government intends to dismantle the Office of Privatization and Regulatory Affairs although the primary functions performed by this agency will continue to be delivered. These objectives include the coordinated and orderly divestiture of corporate holdings which do not require government ownership in order to fulfil a public policy purpose as well as the promotion of improved regulatory management.

With the experience gained over the last number of years, it is no longer necessary to have a separate agency to carry out these functions. Efficiencies will be gained by combining these functions with the operations of the Department of Finance and Treasury Board Secretariat.

Special Operating Agencies (SOAs)

Special Operating Agencies give service delivery units increased freedom from department and government-wide administrative rules in return for agreed upon levels of performance and results. SOAs remain part of their departmental organization, their employees continue as Public Service employees and union representation remains intact.

Achievements to Date

Special Operating Agencies constitute a major and successful government initiative in the promotion of better management of government services and improved cost-effective service delivery to the public. The five Agencies announced in December 1989 as candidates for conversion to SOA status are now in place. They include the Canada Communication Group (Supply and Services); Consulting and Audit Canada (Supply and Services); Training and Development Canada (Public Service Commission); the Passport Office (External Affairs) and the Government Telecommunications Agency (Department of Communications).

Results to date are highly encouraging. These Special Operating Agencies have already established high levels of service, devised more effective performance

measurement techniques and improved overall management performance by delegating increased responsibility for operational actions to managers.

Special Operating Agencies constitute a unique and promising initiative combining innovative management philosophy and commitment to client-centred, cost-effective performance within a framework of enhanced managerial accountability.

Government's Intention

The government proposes to extend the use of Special Operating Agencies to as many organizations as possible, particularly those that are involved in providing services to the public and to other government departments. Such action will yield significant improvement in the delivery and cost-effectiveness of those services by setting more demanding performance targets and monitoring performance. The government has identified, for implementation as Special Operating Agencies, the following units which can be successfully commercialized through the application of private sector management techniques and cost recovery:

- Canadian Grain Commission (Agriculture)
- Race Track Supervision (Agriculture)
- Intellectual Property Directorate (Consumer and Corporate Affairs)

The government is extending the application of the agency model to six more units serving a wide range of clients. These new agencies are:

- the Canadian General Standards board;
- Transport Canada's Training Institute;
- Indian Oil and Gas Canada;
- Correctional Service's Occupational Development Programs;
- the Canadian Heritage Information Network; and
- the Canadian Conservation Institute.

Treasury Board Secretariat will work with departments to identify, assess and implement additional agencies over the coming year -- with a strong emphasis on organizations that directly serve the public, where the potential for improvement is greatest.

The Canadian Grain Commission (AGR) establishes and maintains standards of quality for Canadian grain and regulates grain handling in Canada to ensure a dependable commodity for domestic and export markets. Activities include grain inspection, weighing, testing and research, licensing etc. Commercialization of the

Commission as a Special Operating Agency will allow for greater flexibility and scope for improving efficiency.

Race Track Supervision (AGR). The organization undertakes drug testing, race surveillance and research and auditing of pari-mutuel betting. It is expected that Agency status will improve the efficiency and level of service provided.

Intellectual Property Directorate (CCA) is responsible for granting or registering intellectual and industrial property rights, e.g. patents and copyrights, and ensuring that information is made available to promote exploitation of innovative technologies in Canada. Agency status will promote a more systematic introduction of private sector management techniques and service orientation.

Contracting Out

In November 1990, the Federal Court of Appeal upheld a decision of the Public Service Staff Relations Board which had ruled that by contracting out the work of 278 Data Processing Employees of Revenue Canada, Customs and Excise, the government had violated the Work Force Adjustment Policy and thereby the Collective Agreement which states: "Departments shall review ... their use of contracted services and should terminate them where such action would facilitate the redeployment of Affected Employees, Surplus Employees or Laid-Off Persons."

The Treasury Board is continuing to meet representatives of the Public Service unions in an attempt to develop a Work Force Adaptation Policy to replace the existing Work Force Adjustment Policy. Should it not be possible to reach agreement on the wording of a new policy in the next few weeks, the government is prepared to introduce legislation which will confirm the government's right to contract out and eliminate any barriers to contracting out which may now exist.

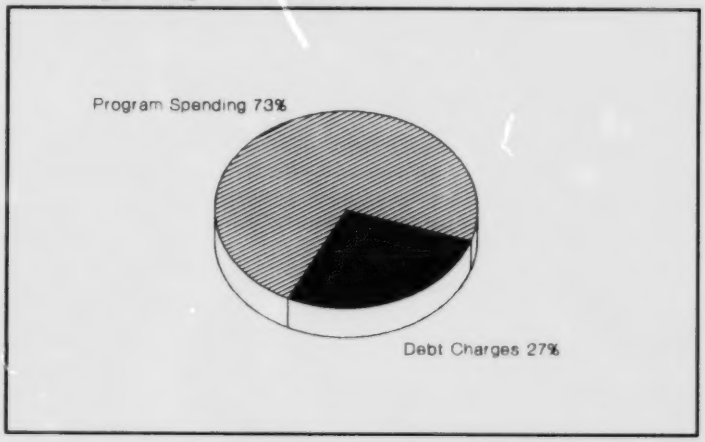
Federal Spending from 1981-82 to 1991-92

Federal Spending from 1981-82 to 1991-92

Federal expenditure consists of public debt charges and program spending. The total is projected to rise by 5.1 per cent to a level of $159 billion in the coming fiscal year.

As shown in Chart 1, interest and servicing costs on the public debt represent over one-quarter of total spending -- some $43 billion in 1991-92.

Chart 1
Total Spending in 1991-92



The remainder, program spending, amounts to $116 billion, or 73 per cent of the total.

As shown in Table 1, public debt charge growth tapers off due to the easing of interest rates. Virtually all of the spending growth in 1991-92 results from the 6.9 per cent increase in program spending. This is mainly attributable to the increase in unemployment insurance benefits and increased agricultural support, as all other program spending is projected to grow by less than 3 per cent.

Table 1
Average Annual Growth in Spending

(per cent)	1981-82 to 1984-85	1984-85 to 1990-91	1991-92
Program Spending	12.8	3.7	6.9
Public Debt Charges	14.1	11.4	0.6
Total Expenditure	13.0	5.5	5.1

Table 1 compares the 1991-92 growth with that of the 1981-82 to 1984-85 and 1984-85 to 1990-91 periods. Total spending grew on average by 13 per cent in the early eighties but was reduced to 5.5 per cent between 1984-85 and 1990-91.

Public debt charges grew even faster than program spending in the 1981-82 to 1984-85 period. Those charges continued to grow at double-digit rates from 1984-85 to 1990-91, reflecting both continued growth in the level of debt and high interest rates.

Program Spending

The slowdown in total growth after 1984-85 occurred primarily in program spending where the average annual growth fell to 3.7 per cent. Chart 2 illustrates program spending, in both nominal and real terms, over the ten year period ending in 1991-92.

In real terms -- relative to the consumer price index -- program spending rose on average by 5.4 per cent from 1981-82 to 1984-85. It declined slightly in the subsequent period ending in 1990-91. In 1991-92, a real increase of 1.3 per cent is projected. Excluding unemployment insurance benefits and the increased agricultural support, real program spending declines.

Chart 2
Program Spending Growth

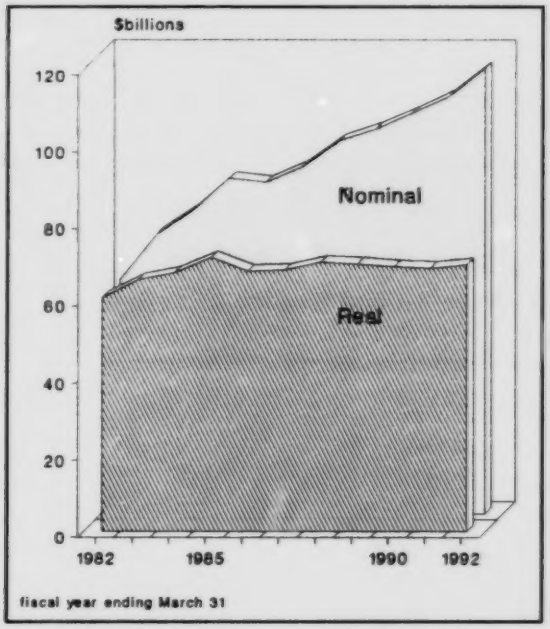
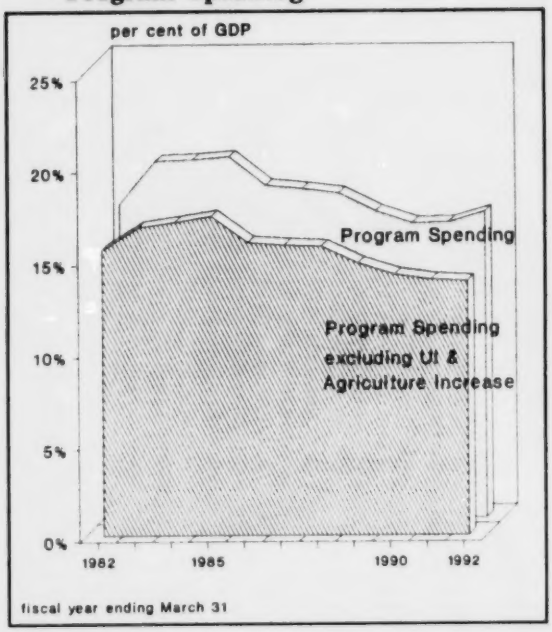


Chart 3 shows program spending in relation to overall economic activity as measured by the Gross Domestic Product (GDP).

Relative to GDP, program spending peaked in 1984-85 at 19.6 per cent of GDP and fell to 15.9 per cent by 1989-90.

Apart from the temporary responses to the current economic downturn -- increased unemployment insurance benefits and the increase in agricultural support -- program spending continues to decline in 1990-91 and 1991-92 relative to the size of the economy.

Chart 3
Program Spending



Program Spending Components

Chart 4
Program Spending in 1991-92

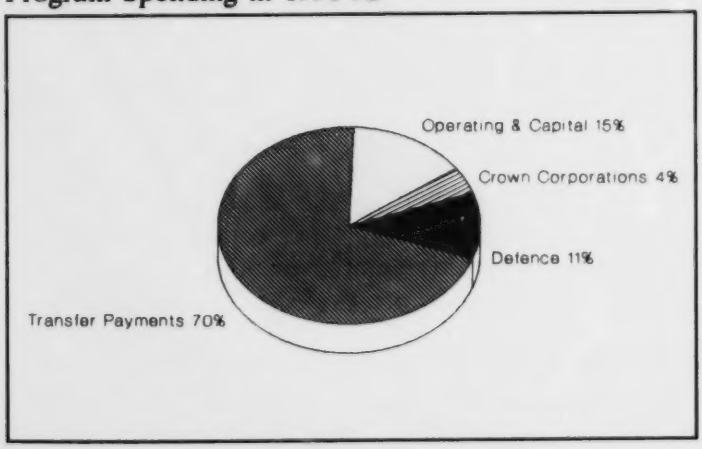


Chart 4 illustrates the composition of program spending.

Transfer payments to individuals, to other levels of government, and to domestic and international organizations, are expected to make up 70 per cent of program spending.

The balance represents both defence and non-defence operating and capital spending together with assistance to Crown corporations.

Table 2 summarizes the growth in the major types of payments within program spending.

Table 2
Average Annual Growth in Spending

(per cent)	1981-82 to 1984-85	1984-85 to 1990-91	1991-92
Transfers to			
- Individuals	13.9	6.1	12.0
- Other levels of Government*	12.0	3.4	-0.2
- Others	21.9	0.5	21.9
- Total Transfers	14.7	4.0	9.7
Payments to Crown corporations	6.2	-3.0	-1.8
Defence	13.5	5.6	4.6
Operating and Capital	10.4	3.3	-0.8
Program Spending	12.8	3.7	6.9

* Certain transfers are made as a combination of cash and a transfer of tax points. Program spending includes only the cash portion.

Transfer Payments

Transfer payments, as a whole, grew at an annual rate of almost 15 per cent in the early eighties, but increased by an average of only 4 per cent in the 1984-85 to 1990-91 period. Reflecting the large increase in unemployment insurance benefits and increased agricultural support, transfers are projected to increase by 9.7 per cent in 1991-92.

While the majority of transfers are payments to individuals and provincial governments, changes in the rate of growth are influenced by movements in the energy and agricultural sectors within the other transfer payments.

Transfers to Individuals

Transfers to individuals represent social support benefits which are based on age, family, income and employment criteria.

Chart 5 shows how the social programs and unemployment insurance benefits outweigh other transfers to individuals. The grey area represents the indexed benefit programs and the black area, unemployment benefits.

Chart 5
Transfers to Individuals in 1991-92

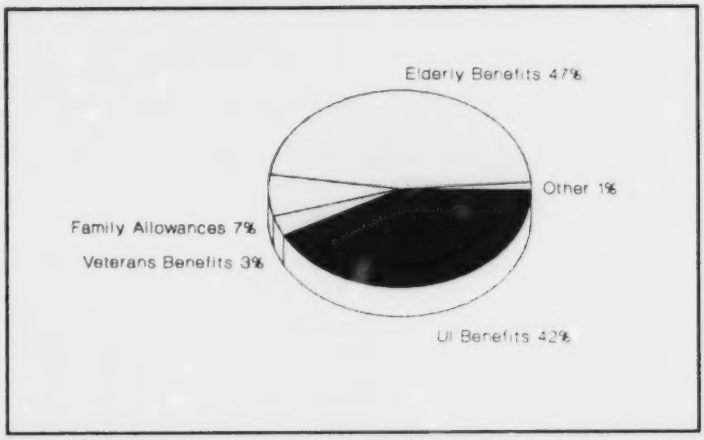
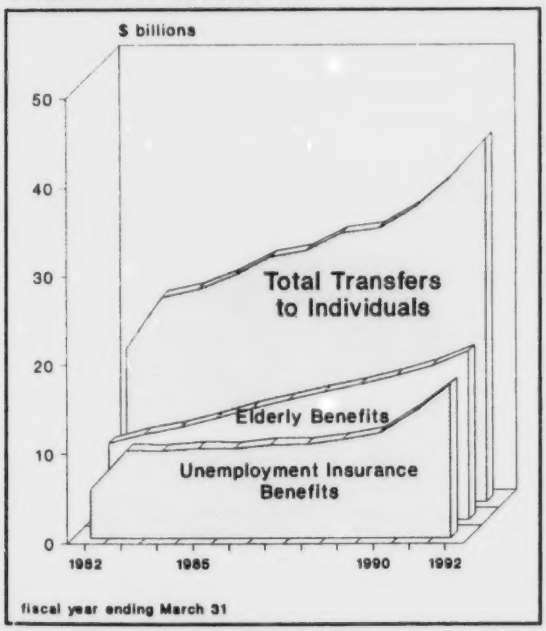


Chart 6
Transfers to Individuals



These transfers grew on average by nearly 14 per cent in the early eighties. As shown in Chart 6, that growth was driven by the growth in benefits to the elderly and the unemployed, each of which increased due to indexing of individual benefit payments and growth in recipient population.

The reduction in the average rate of growth between 1984-85 and 1990-91 resulted from significantly lower levels of unemployment and a reduced indexing factor as a result of both declining rates of inflation and limits imposed on some indexation formulas. In both the current and upcoming years, increased unemployment pushes the total growth above the 10 per cent level.

Transfers to Other Levels of Government

Federal transfers to other levels of government consist almost entirely of transfers to the provinces and the two territories. Grants are also made to municipalities in lieu of payment of property taxes. Major transfer programs include the Canada Assistance Plan (CAP), Equalization and Established Programs Financing (EPF).

The federal contribution under the Canada Assistance Plan amounts to 50 per cent of eligible provincial and municipal expenditures for assistance to persons in need and for certain welfare and health services. Growth in this program has been limited to 5 per cent for provinces not receiving equalization payments.

Equalization payments provide lower income provinces with sufficient revenue to offer their residents reasonably comparable levels of services at reasonably comparable levels of taxation.

A large part of Established Programs Financing, which is intended to assist provinces in financing their services and programs, including health and post-secondary education, takes the form of tax transfers. As a result, the expenditure budget alone does not reflect the full value of the EPF transfer.

Chart 7 shows the relative shares of these programs in the context of total transfers, including the tax portion. EPF transfers represent over one-half of transfers to other levels of government.

Chart 7
Major Cash and Tax Transfers of $37 billion in 1991-92

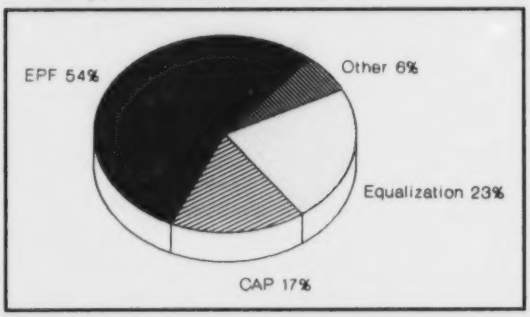


Chart 8
Established Programs Financing (EPF)

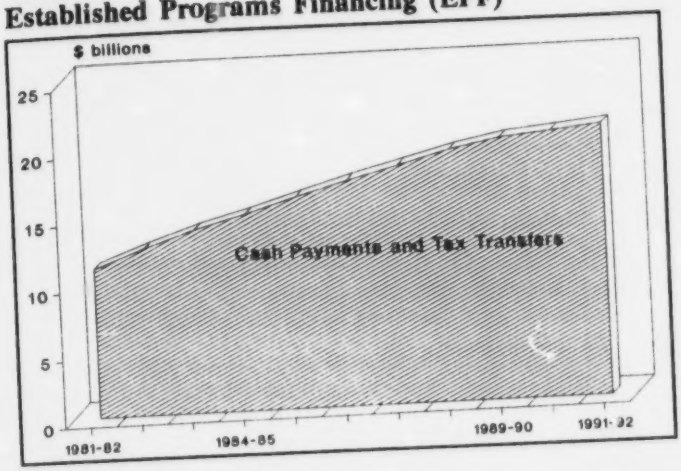


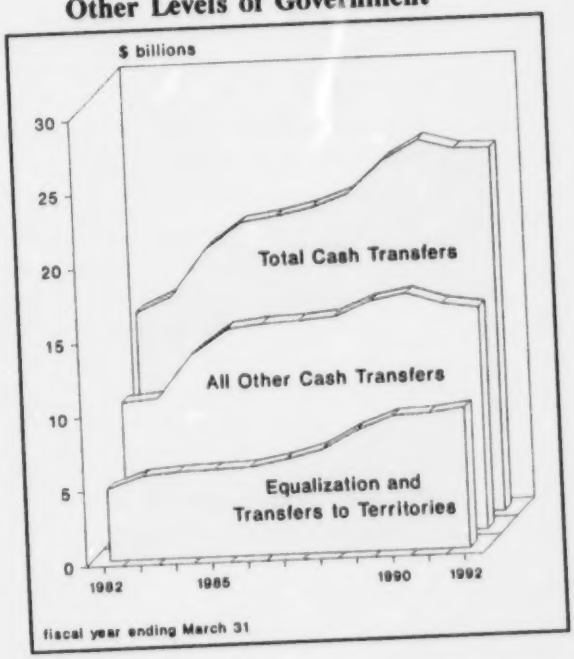
Chart 8 sets out the total EPF entitlement over the ten year period leading up to 1991-92. The cash portion makes up almost $8 billion of the total $20 billion transfer in 1991-92.

Chart 9 presents the components of transfers to other levels of government which are included in total program spending -- that is, the cash portion only. These grew by 12 per cent annually in the early eighties. Between 1984-85 and 1990-91, that growth fell to 3.4 per cent and the total is expected to remain virtually unchanged in 1991-92.

Most of the individual programs which make up these transfers grew at double digit rates in the early eighties.

The decreased growth after 1984-85 occurred despite large increases in equalization payments and territorial transfers. The lower growth resulted from reduced inflation, moderation in the growth of EPF as part of the government's expenditure control plan and reduced provincial spending eligible for sharing under the Canada Assistance Plan.

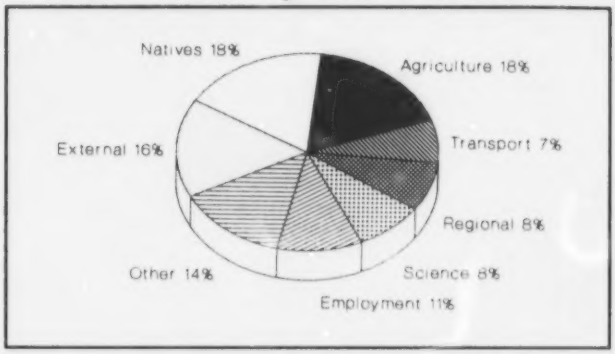
Chart 9
Cash Transfers to Other Levels of Government



Other Transfer Payments

Other transfers include foreign aid, assistance in the stabilization of market prices for commodities, the development of new technologies, research, the establishment of new jobs through support for training and the promotion of educational and cultural activities.

Chart 10
Other Transfer Payments in 1991-92

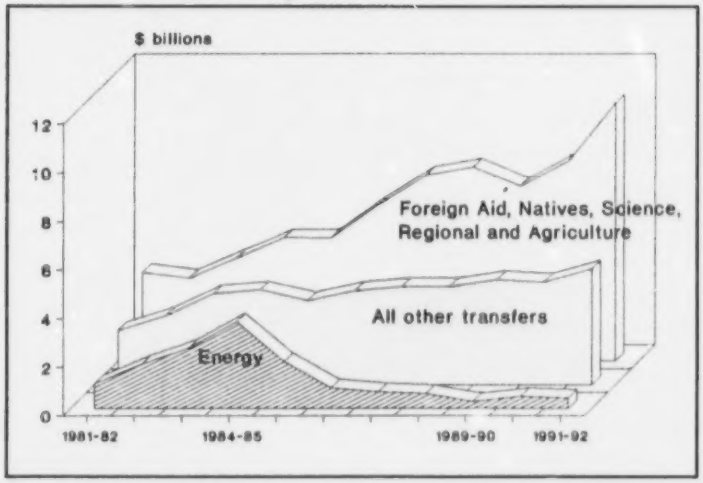


Other transfer payments rose dramatically from 1981-82 to 1984-85 and then remain basically unchanged until 1990-91. Both the growth in the early period and the subsequent levelling were driven, in large part, by energy subsidies.

The significant decline in energy subsidies after 1984-85 was offset by the introduction of the new regional development agencies, continued growth in foreign aid, native programs and agricultural stabilization programs and support to the science sector.

Large growth is expected in the agricultural sector in 1991-92.

Chart 11
Other Transfer Payments



Payments to Crown Corporations

Payments to Crown corporations, which grew by an average 6.2 per cent from 1981-82 to 1984-85, decline thereafter reflecting declining payments to Canada Post, VIA Rail and Atomic Energy of Canada Limited and the privatization of Canadair and de Havilland.

Chart 12
Payments to Crown corporations

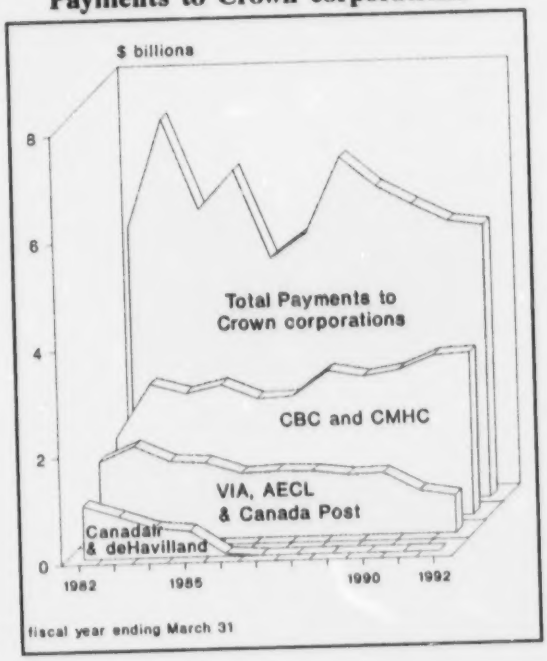


Chart 13
Payments to Crown corporations in 1991-92

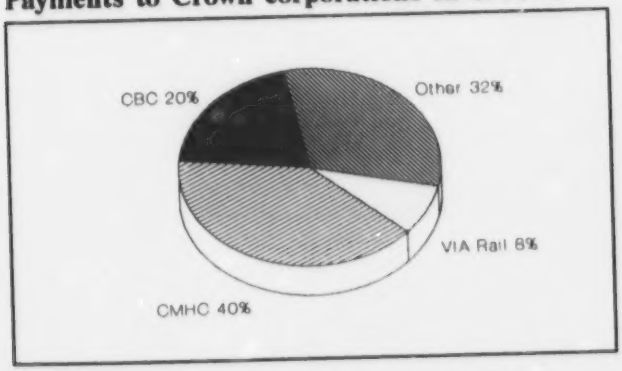


Chart 13 shows major payments to Crown corporations in 1991-92.
Three corporations -- CMHC, VIA Rail and the CBC -- received over two-thirds of the total payments to Crown corporations.

Six other Crown corporations account for another 18 per cent. They are CN Marine, Canada Post, Atomic Energy of Canada Limited, the Canadian Film Development Corporation, the Export Development Corporation and the International Development Research Centre.

The remainder is paid to some 20 corporations.

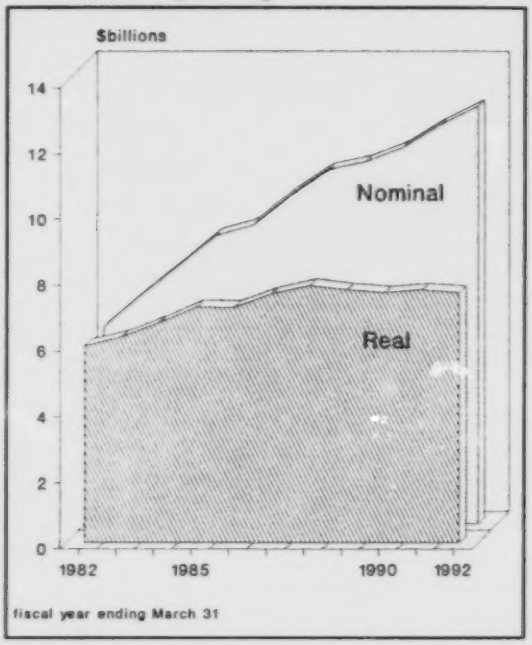
Defence

Defence spending grew by an average of 13.5 per cent annually in the early eighties. That included an average of over 6 per cent in real growth.

Defence spending continues to be one of the fastest growing components of program expenditure in the 1984-85 to 1990-91 period, exhibiting an average rate of 5.6 per cent in nominal terms and 1 per cent in real terms.

There are two offsetting factors which influence the growth of the defence budget in 1991-92. As a result of removing the federal sales tax funding and augmenting the budget for the Gulf effort, defence spending is projected to grow almost in line with inflation in the upcoming year.

Chart 14
Defence Spending



Non-Defence Operating and Capital Spending

This broad category of spending includes both government administration and specific services delivered to the public such as:

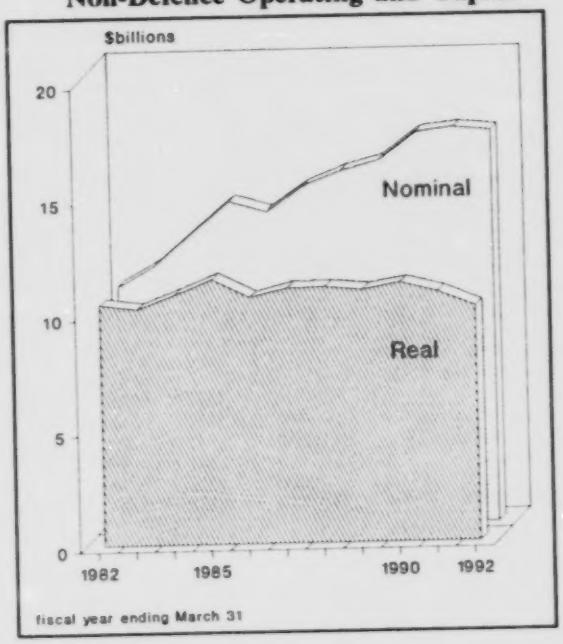
- the delivery of health care to natives and veterans,
- research undertaken by government employees,
- the operation of airports and national parks,
- food and drug inspection,
- the operation of federal correctional institutions, and
- the provision of police services.

As illustrated in Chart 15, operating and capital spending grew on average by 10.4 per cent annually between 1981-82 and 1984-85. This represents an average annual increase of 3.3 per cent in real terms.

In the subsequent period ending in 1990-91, the average nominal rate of growth was reduced to 3.3 per cent. That growth is less than the rate of inflation over the same period which averaged 4.4 per cent.

In the coming year, operating and capital spending is projected to decline in both nominal and real terms. The decline in real terms amounts to 6 per cent.

Chart 15
Non-Defence Operating and Capital



Major Components Of Federal Spending
($ Million)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Transfers to Individuals											
Elderly Benefits	8585	9643	10406	11418	12525	13445	14349	15202	16154	17280	18904
UI Benefits	5446	9823	9782	10052	10036	10444	10487	10972	11694	14155	17200
Family Allowances	2020	2231	2326	2418	2501	2534	2564	2606	2654	2720	2806
Veterans Benefits	885	990	1072	1142	1204	1216	1198	1200	1250	1373	1371
Other	335	401	398	518	1325	680	1667	833	1357	942	559
Total	17271	23088	23984	25548	27591	28319	30265	30813	33109	36470	40840
Transfers to Other Levels of Government *											
Equalization	4478	5267	5358	5395	5376	5767	6249	7372	8155	8212	8433
Established Programs	5911	5592	7629	8595	8677	8839	8800	8905	8829	8049	7678
Canada Assistance	2298	2832	3288	3745	3876	4051	4246	4557	5006	5747	5687
Territories	336	362	462	495	586	624	736	851	921	951	1041
Other	1232	1214	1580	1791	1840	1600	1663	2183	2235	1516	1596
Total	14255	15267	18317	20021	20355	20881	21694	23868	25146	24475	24435
Other Transfers											
Employment	950	1141	1549	1637	1447	1541	1526	1499	1550	1642	1562
Natives	581	660	877	1219	1266	1452	1557	1721	2100	2410	2821
External	1287	1401	1634	1852	1661	1996	2304	2504	2429	2400	2581
Regional & Science	1386	1216	1375	1489	1372	1602	1797	1900	2011	2626	2615
Energy	1022	1839	2512	3577	1945	855	686	606	287	506	434
Agriculture	508	358	489	707	922	1522	2158	1993	1060	985	2825
Other	1197	1478	2068	2084	1866	2182	2333	2396	2357	2401	2982
Total	6931	8093	10504	12565	10479	11150	12361	12619	11794	12970	15820
Crown Corporations											
CMHC	944	1853	1598	1657	1429	1454	1885	1734	1750	1988	2010
CBC	665	745	816	905	857	855	887	915	1011	1033	1034
VIA Rail	541	604	611	537	600	536	604	607	716	435	412
AECL	284	565	325	321	205	218	175	203	216	168	176
Canada Post	672	597	536	571	410	486	443	331	240	204	115
Other	2091	2841	1621	2228	1071	1472	2420	2070	1577	1352	1338
Total	5197	7205	5507	6219	4572	5021	6414	5860	5510	5180	5085
Defence	5989	6938	7843	8762	9094	10006	10783	11025	11452	12145	12700
Operating and capital**	10391	11302	12659	13998	13984	14629	15268	15664	16872	17060	16920
Program spending	60734	72493	78814	87113	86075	90006	96785	99849	103883	108300	115800
Public debt charges	15114	16903	18077	22455	25441	26658	29028	33169	38820	42950	43200
Total budgetary spending	75848	89396	96891	109568	111516	116664	125813	133018	142703	151250	159000

* Certain transfers to other levels of government are made as a combination of cash and a transfer of tax points. Program spending includes only the cash transfer component.

** Excluding actuarial liability adjustments of $700 million in 1981-82 and $600 million in 1982-83 for the superannuation accounts.

Share Of Program Spending
(Per cent)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Transfer Payments	28.4	31.8	30.4	29.3	32.1	31.5	31.3	30.9	31.9	33.7	35.3
- Individuals	23.5	21.1	23.2	23.0	23.6	23.2	22.4	23.9	24.2	22.6	21.1
- Governments	11.4	11.2	13.3	14.4	12.2	12.4	12.8	12.6	11.4	12.0	13.7
- Other	8.6	9.9	7.0	7.1	5.3	5.6	6.6	5.9	5.3	4.8	4.4
Crown Corporations	9.9	9.6	10.0	10.1	10.6	11.1	11.1	11.0	11.0	11.2	11.0
Defence	17.1	15.6	16.1	16.1	16.2	16.3	15.8	15.7	16.2	15.8	14.6
Operating and Capital	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Program Spending											

Annual Growth
(Per cent)

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Transfer Payments	33.7	3.9	6.5	8.0	2.6	6.9	1.8	7.5	10.2	12.0
- Individuals	7.1	20.0	9.3	1.7	2.6	3.9	10.0	5.4	-2.7	-0.2
- Governments	16.8	29.8	19.6	-16.6	6.4	10.9	2.1	-6.5	10.0	22.0
- Other	38.6	-23.6	12.9	-26.5	9.8	27.7	-8.6	-6.0	-6.0	-1.8
Crown Corporations	15.8	13.0	11.7	3.8	10.0	7.8	2.2	3.9	6.1	4.6
Defence	8.8	12.0	10.6	-0.1	4.6	4.4	2.6	7.7	1.1	-0.8
Operating and Capital	19.4	8.7	10.5	-1.2	4.6	7.5	3.2	4.0	4.3	6.9
Program Spending										

Président du Conseil du Trésor

President of the Treasury Board

La gestion des dépenses gouvernementales

Le président du Conseil du Trésor, l'honorable Gilles Loiselle

le 28 février 1991

Canada

La gestion des dépenses gouvernementales

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de catalogue BT31-2/1992-IV
ISBN 0-662-58201-2

Publié par la
Division des communications
Conseil du Trésor du Canada

TABLE DES MATIÈRES

1. Allocution par l'honorable Gilles Loiselle 1

2. Budget des dépenses principal de 1991-1992 et dépenses budgétaires prévues 13

3. Initiatives liées à la réduction du déficit

- Introduction 17
- Subventions et contributions 18
- Budgets de fonctionnement et des immobilisations 18
- Compression des salaires 23
- Réduction de la catégorie de la gestion 24
- Amélioration de la perception des recettes et des créances 25
- Recouvrement des coûts 26
- Privatisation 27

4. Autres mesures de gestion

- Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires 31
- Organismes de service spéciaux 31
- Sous-traitance 33

5. Dépenses fédérales de 1981-1982 à 1991-1992 37

Allocution
par
l'honorable Gilles Loiselle

Allocution par l'honorable Gilles Loiselle

Monsieur le Président, j'ai l'honneur et le plaisir de déposer aujourd'hui le Budget des dépenses principal du gouvernement pour l'exercice 1991-1992 – le premier qu'il m'est donné de présenter depuis ma nomination à la présidence du Conseil du Trésor.

Le Budget des dépenses principal apporte de nombreuses précisions sur la façon dont le gouvernement dépensera la plupart des 159 milliards de dollars qu'il est prévu de consacrer aux dépenses budgétaires, comme l'a annoncé mardi mon collègue, le ministre des Finances.

En déposant ce Budget des dépenses principal, le gouvernement demande au Parlement d'approuver de nouvelles autorisations de dépenser de 47 milliards de dollars, les 110,5 milliards de dollars restants provenant d'autorisations législatives déjà approuvées par le Parlement.

Ce Budget des dépenses principal témoigne de notre engagement indéfectible à contrôler les dépenses et à limiter le coût des opérations gouvernementales.

Le bilan

Depuis son entrée en fonction en 1984, notre gouvernement a attaché la plus haute priorité à la réduction du coût des opérations gouvernementales, tout en continuant d'assurer aux Canadiens les programmes et les services dont ils ont besoin. Nous avons ainsi indiqué notre engagement à l'égard d'une saine gestion et de l'administration judicieuse des recettes fiscales.

La gestion ordonnée des finances du pays exige un examen constant et rigoureux des programmes et services fédéraux, et un engagement continu à restreindre les dépenses. Sur ce plan, nous avons obtenu d'importants résultats au cours des six dernières années :

- La croissance annuelle des programmes de dépenses a été ramenée à 3,7 p. 100 en moyenne entre 1984-1985 et 1990-1991, soit bien en deçà du taux d'inflation.

- La croissance annuelle des dépenses de fonctionnement et en capital, notamment des salaires de la fonction publique, est tombée à un taux moyen de 3,3 p. 100 pendant les six années où notre gouvernement a été en exercice. Là encore, c'est une croissance bien inférieure au taux annuel d'inflation et beaucoup plus faible que la croissance moyenne de 10,4 p. 100 enregistrée au cours de la première moitié de la décennie.

- La fonction publique a été dégraissée depuis 1984-1985 et elle a à peu près la même taille qu'au milieu des années 70. Cela s'est produit malgré une hausse significative du volume de travail découlant des programmes et des services – achalandage accru dans les aéroports, traitement d'un plus grand nombre de voyageurs aux douanes, livraison d'un plus grand nombre de chèques de pension chaque mois.

L'efficience accrue des opérations du gouvernement n'a pas simplement découlé de mesures rigoureuses de contrôle des dépenses. Nous avons aussi porté toute notre attention à la meilleure gestion du gouvernement.

Depuis 1984-1985, les dépenses de fonctionnement et d'entretien ont été rigoureusement contrôlées, et les ministères et organismes ont dû absorber les hausses de coûts attribuables à l'inflation.

La meilleure gestion de la trésorerie a également permis d'économiser des sommes importantes; des augmentations salariales mesurées ont permis de maintenir les frais salariaux du gouvernement à un niveau raisonnable.

Ensemble, ces mesures ont clairement indiqué aux Canadiens que l'époque où le gouvernement avait la dépense facile est maintenant révolue. Cette réalité est d'autant plus importante que nous traversons une période de récession économique marquée par des pressions extérieures imprévisibles et susceptibles d'entraîner de nouvelles dépenses.

La nécessité d'un changement important

En 1991-1992, les dépenses de programmes s'élèvent à 116 milliards de dollars. Il s'agit d'une hausse de 6,9 p. 100 sur douze mois ou de moins de 3 p. 100 si l'on exclut l'incidence de certains facteurs temporaires comme le niveau élevé des prestations d'assurance-chômage et l'aide aux producteurs de grains.

La confiance des Canadiens en leur économie continue d'être directement liée à l'engagement du gouvernement à contrôler les dépenses. Pour conforter cette confiance, et pour respecter les objectifs de réduction du déficit, il nous faudra

couper encore dans les dépenses de programmes, et prendre d'autres mesures pour accroître l'efficience des opérations du gouvernement.

Cela exige beaucoup plus que de simplement poursuivre avec frugalité ses activités. Les mesures déjà prises pour limiter les dépenses et réaliser d'autres économies internes ont permis de dégraisser les opérations du gouvernement.

Les coupures de dépenses que nous mettons en oeuvre auront certainement une incidence sur les opérations internes et sur le niveau des services gouvernementaux, mais nous ferons tout notre possible pour réduire au minimum les effets défavorables. Bien que les ministères n'aient pas encore cerné les domaines précis qui seront touchés, nous avons déjà une idée des secteurs où il y aura des réductions. Celles-ci vont de l'élimination de publications internes du gouvernement comme *Dialogue*, à la suppression des dépenses fédérales directes consacrées à la semaine nationale de prévention du crime, en passant par l'abolition progressive de la planification de l'aménagemment des terres dans le Nord.

Pour dégager les fonds dont l'économie et la situation financière du gouvernement ont besoin pour rester saines, il faudra modifier radicalement la façon dont les programmes et les services sont dispensés au public. Les ministères devront rationaliser les systèmes de prestation des services des programmes, et peut-être réduire le nombre de points de service.

Ce programme est un programme de réduction et de restriction des dépenses, et je ne m'en excuse pas. Nous ne demanderons pas aux Canadiens de consacrer une plus grande partie de leurs revenus au financement des opérations du gouvernement alors que le pays n'en a pas les moyens.

Dans le budget, le ministre des Finances a annoncé une série de mesures visant à réaliser des économies immédiates et à susciter des efficiences durables dans les services et programmes gouvernementaux. J'annonce aujourd'hui des précisions sur certaines de ces mesures.

Le pivot de ce programme de restrictions est la poursuite du Plan de contrôle des dépenses, ainsi que des contrôles serrés du coût des opérations gouvernementales.

Les mesures que nous prenons cette semaine en vue de contrôler le coût des opérations du gouvernement engendreront des économies de près de 870 millions de dollars pour l'exercice en cours. Sur la période de planification quinquennale se terminant en 1995-1996, les économies cumulatives réalisées dépasseront 5,2 milliards de dollars.

Ces initiatives auront une incidence directe sur la fonction publique – à tous les niveaux: nous introduisons un programme de restrictions salariales de trois ans qui pourrait, selon le résultat des négociations collectives, entraîner la perte de quelque 6 000 emplois. Les niveaux de gestion dans les ministères et organismes seront réduits et le nombre des cadres diminuera de 10 p. 100.

Mais la réduction des coûts, si importante soit-elle pour le bien de notre pays à l'heure actuelle, n'est pas la seule raison qui motive ces changements.

Les mesures annoncées aujourd'hui témoignent plutôt de la prise de conscience profonde qu'on ne peut plus justifier la complexité et les coûts actuels des opérations du gouvernement aux yeux des Canadiens; pour bien servir les Canadiens, le gouvernement doit innover dans la façon d'assurer les services et s'appuyer sur des organisations gérées de façon plus efficiente.

Nous sommes convaincus que ces réductions et ces réformes s'imposent pour que le gouvernement puisse disposer de fonds pour ses programmes et services essentiels, et pour qu'il soit en mesure de montrer le bon exemple aux autres employeurs au Canada.

Toutes ces mesures changeront grandement la façon dont le gouvernement mène ses activités.

Le contrôle des coûts du gouvernement

Il y aura un gel des dépenses de fonctionnement et d'entretien, et des dépenses en capital reliées aux programmes existants.

Pour ce faire, les budgets de fonctionnement, d'entretien et des immobilisations de chaque ministère seront réduits de 3 p. 100 dans le Budget des dépenses principal. De ce fait, les dépenses globales pour les programmes existants en 1991-1992 seront maintenues au même niveau qu'en 1990-1991.

Le gouvernement prend d'autres mesures pour réduire les dépenses en subventions et contributions qui ne sont pas autrement l'objet de mesures déjà incluses dans le Plan de contrôle des dépenses.

Le leader du gouvernement en Chambre et vice-président du Conseil du Trésor, l'honorable Harvie Andre, entreprendra un examen des dépenses courantes au titre des subventions et contributions. Cet examen permettra de s'assurer que les dépenses courantes seront réduites en tenant compte des priorités du gouvernement et en réduisant au minimum les inconvénients pour le public. M. Andre présentera des recommandations sur la façon de mieux cibler les subventions et contributions, de favoriser l'autonomie et de réduire les chevauchements.

Ces mesures additionnelles produiront des économies de 75 millions de dollars en 1991-1992, qui atteindront 125 millions de dollars d'ici 1992-1993.

Comme l'a indiqué le ministre des Finances, le gouvernement présentera un projet de loi afin d'imposer des limites aux dépenses. Ainsi, les Canadiens devraient être assurés que les dépenses de programmes seront gérées dans le cadre du plan financier.

Les restrictions salariales dans la fonction publique

Vu le sérieux de notre situation financière, le gouvernement doit examiner soigneusement ses coûts salariaux. L'approche que nous adoptons à l'égard de la négociation collective doit également témoigner de notre engagement envers les objectifs que nous nous sommes fixés pour contrer l'inflation, objectifs qui ont été annoncés par le ministre des Finances.

Il incombe au gouvernement de donner l'exemple à l'échelle nationale en matière de restrictions salariales. Nous ne pouvons nous permettre d'envisager des hausses salariales annuelles supérieures à 3 p. 100 au cours des trois prochaines années. Nous croyons pouvoir réussir à maintenir les hausses salariales dans le cadre du régime actuel de négociations collectives. Nous sommes toutefois prêts à légiférer, au besoin, pour maintenir les services essentiels et pour éviter que des tierces parties imposent des règlements salariaux excessifs.

Il n'y aura pas d'augmentation des budgets salariaux en 1991-1992 pour tenir compte de nouvelles hausses salariales négociées par convention collective.

Il n'y a tout simplement plus d'autres fonds à allouer aux budgets de fonctionnement ministériels pour faire face aux augmentations salariales. L'argent nécessaire à toute hausse salariale doit provenir d'autres réductions des budgets salariaux, en grande partie au moyen d'une réduction du niveau d'emploi dans la fonction publique.

Mais toutes les parties concernées doivent comprendre qu'un choix clair et précis s'impose entre augmentations salariales et pertes d'emploi. Chaque hausse salariale de 1 p. 100 entraînera une réduction de quelque 2 000 emplois, de sorte que si les règlements sont négociés à 3 p. 100, il en résulterait une réduction de l'ordre de 6 000 emplois.

Le choix à faire entre augmentations salariales et pertes d'emploi n'est pas facile, tant pour l'employeur que pour les agents négociateurs. Mais dans la période actuelle de restrictions, ce choix est inévitable.

Je rencontre les dirigeants des syndicats de la fonction publique pour qu'ils nous appuient dans nos efforts visant à réduire au minimum les pertes d'emplois.

Les ministères ont été priés de déterminer le nombre d'emplois éventuellement éliminés à cause de hausses salariales potentielles de 3 p. 100. Si les augmentations salariales devaient entraîner une réduction de l'emploi, le gouvernement espère que cela pourra se faire, dans la mesure du possible, grâce aux départs naturels plutôt que par des mises en disponibilité pures et simples.

Durant cette période de restrictions, le gouvernement estime que les hausses salariales des cadres supérieurs ne devraient pas dépasser celles obtenues par leurs homologues syndiqués dans le cadre du processus de négociation collective. Il nous faut également maintenir un certain degré de relativité entre les cadres et le personnel syndiqué qu'ils supervisent.

Par conséquent, les augmentations salariales des membres de la catégorie de la gestion, des sous-ministres et des dirigeants des sociétés d'État seront limitées et ne dépasseront pas les taux moyens des règlements négociés dans la fonction publique.

Le nombre de cadres dans la fonction publique sera réduit de 10 p. 100, soit d'environ 475.

Cette réduction s'effectuera en partie au moyen d'un programme touchant l'ensemble du gouvernement et visant à ramener à trois le nombre de niveaux de gestion au-dessous du niveau de sous-ministre. Cela permettra de rationaliser les

activités ministérielles, de diminuer les coûts, d'augmenter la rapidité du processus décisionnel et d'accroître de façon générale les pouvoirs donnés aux fonctionnaires dans les régions et aux points de service.

Les ministères ont été priés d'élaborer un plan pour déstratifier et réduire de 10 p. 100 le nombre de leurs cadres. La mise en oeuvre de ces plans débutera le 1er septembre 1991, et la réduction du personnel se fera au cours des deux prochaines années.

Amélioration de la perception des créances

Le gouvernement améliorera le système de rapprochement des paiements qu'il effectue avec les sommes qui lui sont dues. Revenu Canada - Impôt améliorera le processus de perception des sommes dues à l'État au moyen de ses activités de rapprochement et de postcotisation. Ces programmes visent à traiter équitablement les contribuables et à préserver l'intégrité du régime fiscal. Pour ce faire, Revenu Canada vérifiera les revenus déclarés par les contribuables, examinera les demandes de déductions et d'exemptions.

Recouvrement des coûts

Depuis 1984, le gouvernement s'efforce d'appliquer davantage des frais d'utilisation. Les recettes liées aux frais d'utilisation externe dépassent maintenant 3 milliards de dollars, soit une somme deux fois plus élevée qu'en 1984-1985. Le gouvernement continue à chercher de nouveaux domaines où il conviendrait d'imposer des frais d'utilisation.

Transports Canada continuera à augmenter les sommes recouvrées auprès des usagers de ses services afin de réduire le fardeau du coût de ces services pour les contribuables en général.

Privatisation ou liquidation de sociétés d'État et d'organismes

Le programme de privatisation du gouvernement a déjà permis de céder plus de 18 sociétés d'État et autres entreprises au secteur privé et à d'autres paliers de gouvernement.

Le gouvernement privatisera la société CN Exploration (pétrole et gaz) créée pour exploiter les droits minéraux du CN en Saskatchewan.

La Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale sera liquidée. L'aide extérieure canadienne au secteur de l'énergie sera désormais fournie par l'Agence canadienne de développement international. Cette façon de procéder permettra de rationaliser l'aide que le Canada apporte à ce secteur et entraînera des économies de nature administrative.

L'administration du pétrole et du gaz des terres du Canada est en voie de liquidation. Ce seront les ministères de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et des Affaires indiennes et du Nord qui assumeront les fonctions restantes de l'Administration.

La privatisation reste hautement prioritaire. Étant donné notre expérience, toutefois, et notre désir de poursuivre la rationalisation des opérations gouvernementales, il n'est désormais plus nécessaire qu'un organisme distinct se consacre à cette activité. Par conséquent, le Bureau de privatisation et des affaires réglementaires sera aboli.

Les fonctions d'examen de la réglementation seront transférées au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le ministère des Finances assumera désormais la coordination des activités de privatisation à venir.

Passation de marchés relatifs à des services gouvernementaux

Le gouvernement est convaincu que de nombreux services et fonctions sont acquittés de la façon la meilleure et la plus efficiente par des fonctionnaires. Toutefois, le gouvernement estime également qu'il est important de pouvoir disposer de toute une gamme d'options pour dispenser des services aux Canadiens.

En conséquence, nous avons fait en sorte d'être en mesure d'impartir certaines fonctions à l'extérieur de la fonction publique, lorsque cela est dans l'intérêt public – soit du point de vue des coûts, de l'efficience ou de la qualité du service. Les Canadiens n'en attendent pas moins d'un gouvernement résolu à gérer sainement le pays.

Nous poursuivrons les négociations entamées avec les syndicats de la fonction publique en vue de mettre en place une nouvelle politique d'adaptation de la main-d'oeuvre, qui permettra de supprimer les obstacles à la sous-traitance.

S'il se révèle impossible de conclure une nouvelle entente avant l'expiration

de la politique actuelle le 31 mars 1991, le gouvernement déposera au Parlement un projet de loi visant à confirmer son droit de sous-traitance. Les obstacles à la sous-traitance qui peuvent maintenant exister seront ainsi supprimés.

L'objectif poursuivi ici est simplement de donner au gouvernement la marge de manoeuvre nécessaire pour que les Canadiens tirent le maximum des impôts qu'ils payent.

Organismes de service spéciaux

Les organismes de service spéciaux sont une initiative majeure du gouvernement visant à améliorer la prestation des services publics. Au cours de l'année écoulée, nous avons créé, avec des résultats positifs, cinq organismes dont le Bureau des passeports et les services d'imprimerie du gouvernement du Canada. En créant de tels organismes, il est possible d'espérer améliorer la qualité du service et accroître la valeur globale des impôts payés par les Canadiens.

Dans son budget, le ministre des Finances a annoncé la création de trois nouveaux organismes:

- le Bureau de la propriété intellectuelle
- l'Office gouvernemental de surveillance des hippodromes, et
- la Commission canadienne des grains

Nous avons pris cette décision pour favoriser une mise en place plus systématique des techniques de gestion du secteur privé, ce qui permet de mener les opérations dans une optique plus commerciale et propice à un recouvrement accru des coûts.

Je suis heureux aujourd'hui de vous annoncer que le gouvernement confère à six autres entités servant un large éventail de clients le statut d'organisme. Ces nouveaux organismes sont les suivants:

- Office des normes générales du Canada
- Institut de formation de Transports Canada
- Administration canadienne du pétrole et du gaz des terres indiennes
- Programmes de développement professionnel des services correctionnels
- Réseau canadien d'information sur le patrimoine
- Institut canadien de conservation

De même, j'ai demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de collaborer avec les ministères pour cerner, évaluer et créer d'autres organismes au cours de la prochaine année, en mettant fortement l'accent sur les organisations qui servent directement le public et dont le potentiel d'amélioration est le plus grand.

Une volonté de réforme

Les mesures que nous annonçons aujourd'hui ne devraient présenter aucune ambiguïté:

- elles traduisent la détermination continue du gouvernement à réduire les coûts des programmes gouvernementaux et les frais généraux d'administration;
- elles reflètent la nécessité de changer radicalement le fonctionnement du gouvernement; et
- elles témoignent de notre engagement à chercher les moyens les plus efficients de servir les Canadiens.

Le programme national

Ces réductions de dépenses et autres initiatives de gestion constituent un élément essentiel du vaste programme national du gouvernement : la reprise économique et la réforme continue des activités gouvernementales.

Il est rarement facile de changer, et beaucoup changer peut être douloureux et difficile. Mais dans le contexte actuel, que le gouvernement change beaucoup sa façon de fonctionner n'est plus une option, mais une nécessité.

Les fonctionnaires fédéraux ont fait de grands efforts pour maintenir les niveaux de services aux Canadiens tout au cours des six dernières années de restrictions. Je suis confiant que les fonctionnaires sont capables de relever ces nouveaux défis.

Les Canadiens se féliciteront des changements qui réduiront la taille et les coûts de l'appareil gouvernemental tout en donnant à celui-ci de meilleurs outils pour offrir aux citoyens les services auxquels ils sont en droit de s'attendre.

Le message de base doit toutefois être clair : nous sommes résolus à poursuivre dans la voie des restrictions et des réformes, à réduire les dépenses, ainsi qu'à organiser et à faire fonctionner l'appareil gouvernemental d'une manière qui réponde aux véritables besoins des Canadiens.

Budget des dépenses principal de 1991-1992 et dépenses budgétaires prévues

Budget des dépenses principal 1991-1992 et dépenses budgétaires prévues

- Les dépenses budgétaires totales prévues pour 1991-1992 s'élèvent à 159 milliards de dollars, soit une augmentation de 5,1 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. Sur ce montant, 43,2 milliards de dollars représentent les frais de la dette publique et 115,8 milliards représentent les dépenses de programmes.

- Le Budget des dépenses principal présente le détail des dépenses du gouvernement au montant de 157,5 milliards. L'écart entre les dépenses budgétaires totales prévues de 159 milliards de dollars, telles qu'annoncées par le ministre des Finances dans le budget du 26 février 1991, et le Budget des dépenses principal est présenté dans le tableau qui suit:

		(millions de dollars)
Budget des dépenses principal		157,529
Plus:	Fonds mis de côté pour parer aux imprévus au cours de l'année	3,378
Less:	Réductions annoncées dans le budget de février 1991 mais non consignées dans le Budget des dépenses principal	
	• Fonctionnement et immobilisations	- 500
	• Subventions et contributions	- 75
	• SCHL	- 32
	• Stratégie de la mise en valeur de la main-d'oeuvre	- 100
	Péremption prévue	- 1,200
TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES PRÉVUES		159,000

Initiatives liées à la réduction du déficit

Initiatives liées à la réduction du déficit

Le gouvernement accorde une forte priorité aux restrictions budgétaires depuis 1984. Dans le budget de février 1990, le ministre des Finances a instauré le Plan de contrôle des dépenses, qui a permis de réaliser des économies importantes. Dans le budget présenté plus tôt cette semaine, le Plan de contrôle des dépenses a été élargi et plusieurs autres mesures liées à la réduction du déficit ont été lancées.

Les mesures supplémentaires en question comprennent:

- la poursuite de la compression des subventions et des contributions ainsi que des budgets de fonctionnement et des immobilisations;
- des améliorations au chapitre de la perception des impôts et des créances exigibles par le gouvernement;
- de nouvelles initiatives en matière de recouvrement des coûts;
- et d'autres mesures de privatisation.

Comme l'indique le tableau qui suit, on prévoit que ces initiatives donneront lieu à des économies de 870 millions de dollars en 1991-1992 et qu'elles permettront de réaliser des économies de plus de 5.2 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années.

		Valeur estimative des économies		
		1991-1992	1992-1993	5 ans
		(en millions de dollars)		
1.	Subventions et contributions	75	125	575
2.	Restriction du Budget de fonctionnement	685	720	3,640
3.	Amélioration de la perception et du recouvrement des coûts	50	53	1,009
4.	Privatisation	60	--	--
	TOTAL:	870	898	5,224

Des explications détaillées sur ces mesures et sur d'autres nouvelles initiatives de gestion sont fournies dans le reste de la présente section.

Subventions et contributions

Des économies seront réalisées au chapitre des programmes de subventions et de contributions non autrement visés par le Plan de contrôle des dépenses. Une somme d'environ 2,5 milliards de dollars est versée chaque année à des entreprises, à des groupes d'intérêt et à des particuliers.

Il existe déjà des engagements contractuels à l'égard de bon nombre des programmes en question, et les possibilités d'économies seront limitées à environ 75 millions de dollars en 1991-1992. Par la suite, on prévoit que les économies annuelles s'élèveront à environ 125 millions de dollars.

Le leader du gouvernement en Chambre et vice-président du Conseil du Trésor consultera les ministres responsables au sujet des différents programmes concernés pour s'assurer que les réductions de dépenses traduisent bien les priorités du gouvernement et ne causent qu'un minimum d'inconvénients au public.

Budgets de fonctionnement et des immobilisations

Afin de maintenir le coût des services gouvernementaux au niveau de 1990-1991, les budgets de fonctionnement et des immobilisations des ministères sont réduits de 3 p. 100 par rapport aux niveaux etablis dans le Budget des dépenses principal. Cette décision donnera lieu à une réduction permanente de l'ordre de 500 millions de dollars.

Le budget du ministère de la Défense nationale est exonéré de cette mesure en raison des dépenses exceptionnelles liées au maintien des troupes canadiennes dans le golfe Persique. Les réductions applicables à chaque ministère paraissent dans le tableau ci-joint.

Réduction permanente des budgets de fonctionnement et des immobilisations

(en milliers de dollars)

Affaires extérieures	20,500
Corporation commerciale canadienne	430
Agence canadienne de développement international	3,400
Secrétariat canadien	70
Centre international d'exploitation des océans	100
Centre de recherches pour le développement international	330
Commission mixte internationale	190
Total partiel	25,020
Affaires indiennes et du Nord canadien	12,100
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1,400
Société d'expansion du Cap-Breton	80
Total partiel	1,480
Agriculture	25,000
Commission canadienne du lait	110
Total partiel	25,110
Anciens combattants	3,500
Approvisionnements et Services	9,500
Communications	6,000
Conseil des Arts du Canada	280
Société Radio-Canada	3,200
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	500
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1,100
Archives nationales du Canada	1,800
Corporation du Centre national des Arts	320
Office national du film	300
Bibliothèque nationale	1,300
Musée des beaux-arts	900
Musée national des sciences et de la technologie	500
Musée national de la nature	600
Musée canadien des civilisations	1,300
Total partiel	18,100

Conseil du Trésor	2,300
Contrôleur général	560
Total partiel	2,860
Conseil privé	1,600
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	100
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports	840
Directeur général des élections	100
Commissaire aux langues officielles	400
Conseil économique du Canada	320
Commission des relations de travail dans la fonction publique	310
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	50
Total partiel	3,720
Consommateurs et Sociétés	5,300
Tribunal de la concurrence	50
Commission du droit d'auteur	30
Bureau d'information des consommateurs sur la TPS	220
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	50
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	120
Commission de révision des marchés publics	40
Conseil canadien des normes	150
Total partiel	5,960
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	1,100
Emploi et Immigration	23,000
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada	2,600
Total partiel	25,600
Énergie, Mines et Ressources	14,400
Énergie atomique du Canada, Limitée	430
La Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	60
Total partiel	14,890

Environnement	29,100
Finances	2,100
Tribunal canadien du commerce extérieur	240
Bureau du surintendant des institutions financières	100
Privatisation et affaires réglementaires	300
Total partiel	2,740
Forêts	3,400
Industrie, Sciences et Technologie	8,100
Agence spatiale canadienne	2,900
Société de développement du Cap-Breton	960
Banque fédérale de développement	450
Investissement Canada	310
Conseil national de recherches du Canada	1,800
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	550
Conseil des sciences du Canada	100
Statistique Canada	8,000
Total partiel	23,170
Justice	5,200
Commission canadienne des droits de la personne	500
Commissaire à la magistrature fédérale	80
Cour fédérale du Canada	560
Commission de réforme du droit	150
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Canada	200
Cour suprême du Canada	420
Cour canadienne de l'impôt	260
Total partiel	7,370
Pêches et Océans	22,100
Revenu national - Douanes et Accise	28,700
- Impôt	36,400
Total partiel	65,100
Santé nationale et Bien-être social	20,600
Conseil de recherches médicales	200
Total partiel	20,800

Secrétariat d'État	6,600
Centre canadien de gestion	340
Ministère d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté)	790
Commission de la fonction publique	4,300
Conseil de recherches en sciences humaines	260
Total partiel	12,290
Solliciteur général	770
Service canadien du renseignement de sécurité	6,400
Service correctionel	26,700
Commission nationale des libérations conditionnelles	690
Gendarmerie royale du Canada	30,300
Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada	50
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada	120
Total partiel	65,030
Transports	53,800
Marine Atlantique S.C.C.	4,100
VIA Rail Canada Inc.	5,700
Tribunal de l'aviation civile	30
Administrateur de l'Office du transport du grain	100
Office national des transports	1,100
Total partiel	64,830
Travail	1,900
Conseil canadien des relations du travail	270
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	110
Total partiel	2,280
Travaux publics	19,600
Société canadienne d'hypothèques et de logement	4,500
Commission de la Capitale nationale	2,200
Le Vieux-Port de Montréal	1,400
Total partiel	27,700
Autres	5,150

Total	500,000

Compression des salaires versés dans la fonction publique

Le gouvernement fédéral étant le plus gros employeur du Canada, il lui incombe de veiller à ce que les règlements salariaux de la fonction publique ne contribuent pas à créer des pressions inflationnistes sur l'économie.

Compte tenu de l'importance de la réduction du déficit et de la nécessité de faire preuve de leadership national en ce qui a trait aux règlements salariaux, le gouvernement lance un programme triennal de compression des salaires dans la fonction publique.

Le gouvernement ne peut se permettre d'envisager des hausses salariales annuelles supérieures à 3 p. 100 au cours des trois prochaines années. Il croit pouvoir réussir à maintenir les hausses salariales dans le cadre du régime actuel de négociations collectives. Il est toutefois prêt à légiférer, au besoin, pour maintenir les services essentiels et pour éviter que des tierces parties imposent des règlements salariaux excessifs.

En 1991-1992, les budgets salariaux des ministères ne seront pas ajustés pour tenir compte de hausses salariales négociées par convention collective. Le gouvernement est prêt à compenser les budgets jusqu'à concurrence de 3 p. 100 pour chacun des deux exercices qui vont suivre afin de garantir les augmentations salariales découlant des règlements salariaux auxquels auront abouti les négociations collectives.

Toutes les augmentations salariales négociées à l'égard de 1991-1992 devront être financées par des réductions correspondantes d'emplois dans la fonction publique. Chaque augmentation de 1 p. 100 résultera en une réduction de 2 000 emplois; par conséquent si des ententes de 3 p. 100 sont négociées, il en résultera une réduction de 6 000 emplois. Le gouvernement est prêt à continuer la négociation collective à propos des modalités d'emploi, y compris les augmentations salariales, dans les limites énoncées ci-dessus. Si les augmentations salariales devaient entraîner une réduction de l'emploi, le gouvernement espère que cela pourra se faire, dans la mesure du possible, grâce aux départs naturels plutôt que par des mises en disponibilité pures et simples.

Le président du Conseil du Trésor rencontrera les dirigeants des syndicats de la fonction publique pour solliciter leur appui afin de minimiser les pertes d'emploi en vertu de ce programme.

Réduction de la catégorie de la gestion

Afin d'assurer une gestion efficace dans un contexte de restrictions et de réduction des dépenses, le gouvernement réduira à trois le nombre de niveaux de gestion dans les ministères, et réduira de 10 p. 100 le nombre d'employés de la catégorie de la gestion, soit 475 emplois, au cours des deux prochaines années. Cette décision découle du Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique, qui recommandait l'élimination d'un certain nombre de niveaux de gestion superflus. Cette mesure permettra d'améliorer les communications entre les cadres supérieurs et les employés dans les centres de prestation de service.

La catégorie de la gestion (qui sera appelée le groupe de la haute direction) se compose actuellement de quelque 4 750 employés. Les réductions annoncées seront réalisées, dans toute la mesure du possible, par l'attrition ou par la réaffectation du personnel des fonctions de gestion à d'autres fonctions au sein du gouvernement.

Le gouvernement donnera également suite à une autre proposition découlant du projet Fonction publique 2000, à savoir, restructurer la catégorie de la gestion par la réduction du nombre de niveaux salariaux, lesquels passeront de six à cinq. Cette mesure accroîtra la marge de manoeuvre des ministères ainsi que la mobilité des employés, et donnera lieu à des structures organisationnelles plus efficaces pour la réalisation des programmes.

Les avantages de ce programme ne se limitent pas aux réductions de personnel et de salaires. La réduction des niveaux permettra non seulement de rationaliser la prestation des programmes offerts au public, mais également de rehausser le contenu des postes de la catégorie de la gestion et de ceux qui en relèvent en accroissant la délégation et la portée des pouvoirs. Enfin, ces mesures aideront à résoudre les problèmes structuraux de la fonction publique en ce qui concerne le moral, la répartition selon les groupes d'âge et l'équité en matière d'emploi.

Amélioration de la perception des recettes et des créances

Revenu Canada - Impôt prendra des mesures pour améliorer la perception des recettes et des créances dues à l'État, notamment par le rapprochement de documents connexes et la postcotisation;

Le rapprochement consiste à comparer la déclaration d'impôt des contribuables aux feuillets de renseignements soumis par des tiers. La postcotisation consiste à examiner certaines demandes de déduction ou d'exemption acceptées au préalable.

Ces deux mesures permettent de s'assurer que les contribuables déclarent tous leurs revenus et que toutes les dépenses réclamées sont justifiées. Toute divergence trouvée ou confirmée donnera lieu à un nouvel avis de cotisation.

Ces mesures constituent une amélioration par rapport à celles adoptées par les centres fiscaux pour assurer un traitement juste et équitable de tous les contribuables.

À l'heure actuelle, des particuliers, des organisations et des entreprises doivent plusieurs centaines de millions de dollars au gouvernement du Canada. La plupart de ces débiteurs paient leurs dettes rapidement. Cependant, une infime partie d'entre eux, capables de s'acquitter de leurs obligations, ont choisi de ne pas rembourser les sommes dues, au détriment de la majorité des contribuables canadiens. Ceux qui ont les moyens de payer devraient le faire. La perception de ces créances en souffrance réduirait les besoins financiers qui seraient autrement comblés au moyen de l'augmentation des impôts, de l'émission additionnelle d'obligations ou de la réduction du niveau de services dont jouissent actuellement les Canadiens. C'est pourquoi le gouvernement aura davantage recours à la compensation.

Selon ce procédé, le gouvernement compare les comptes de ces débiteurs à toute somme qu'il est censé leur verser. Il déduit ensuite de cette somme la totalité ou une partie du montant dû à l'État, dépendant de la capacité du débiteur à payer.

Le cas échéant, les débiteurs concernés seraient informés des mesures de compensation prises à leur égard suffisamment à l'avance. Le gouvernement s'assurera que la compensation ne cause pas de difficultés financière indues.

Recouvrement des coûts

Depuis 1984, le gouvernement intensifie ses efforts dans le domaine des frais d'utilisation. Ces frais placent le fardeau du financement des activités qui procurent des avantages à des usagers particuliers sur les personnes qui en bénéficient directement plutôt que sur l'ensemble des contribuables. De ce fait, ils permettent d'appliquer les principes de justice et d'équité au financement des services publics. Ils renforcent aussi la discipline dans la gestion et l'efficacité des opérations, les forces du marché pouvant alors influer sur l'offre et la demande de services. Les frais d'utilisation contribuent aussi à la réduction du déficit et peuvent contribuer au financement des améliorations aux services de recouvrement des coûts.

Les recettes générées par les frais d'utilisation externe dépassent maintenant 3 milliards de dollars, soit plus du double qu'en 1984-1985. Le gouvernement continue de chercher des domaines où il pourrait imposer les frais d'utilisation. Le ministre des Finances a annoncé que de nouvelles initiatives dans ce domaine sont envisagées dans le domaine des transports et des douanes.

Services des transports

Une partie importante des avantages liés aux services maritimes et aéronautiques fournis par Transports Canada s'adresse directement ou indirectement à certains usagers. Or la plupart des services maritimes sont maintenant offerts gratuitement. Le gouvernement veut équilibrer progressivement la méthode de financement des activités maritimes. En ce qui concerne les services aéronautiques, même en tenant compte des augmentations des frais que le ministère a proposé d'appliquer pendant l'été de 1991, l'ensemble des contribuables continuera à assumer une partie appréciable des coûts. L'initiative annoncée dans le budget vise à augmenter graduellement pendant la période de trois ans qui se termine en 1994-1995 les frais payés par les usagers de ces services. Elle réduira le fardeau imposé aux contribuables aussi bien aujourd'hui que demain pour la prestation de ces services.

Comme il est indiqué à la Partie II du Budget des dépenses principal, le gouvernement exploite les aéroports en appliquant une méthode de gestion axée sur les pratiques commerciales menant à l'autonomie financière. Une partie de l'initiative annoncée dans le budget représente un pas de plus vers cet objectif et, surtout, vers la réduction des pertes d'exploitation. Outre le recouvrement accru des coûts, on mettra l'accent sur le renforcement du contrôle des coûts et sur des mesures destinées à générer plus de recettes des concessions et des baux aux aéroports exploités par Transports Canada.

Services douaniers

Les Douanes envisagent divers moyens d'améliorer le service aux voyageurs et d'accroître l'efficience et l'efficacité de ses responsabilités en matière d'application des règlements et de protection douanière. Le recouvrement des coûts sera pris en compte quand des services spéciaux seront fournis au prix coûtant au ministère. Il est question d'introduire une partie de ces mesures dans le cadre d'un projet pilote.

Privatisation

La Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale

La Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale sera liquidée. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) assurera l'aide extérieure du Canada au secteur énergétique. Cette mesure rationalisera l'aide énergétique canadienne et fera réaliser des économies d'ordre administratif.

Créée en 1981, la Corporation aide les pays en développement à réduire ou à éliminer leur dépendance à l'égard du pétrole importé en appliquant la technologie canadienne, si possible, à la recherche du gaz et du pétrole et aux activités connexes. La Corporation est une filiale de Petro-Canada.

L'ACDI, principal organisme dispensateur de l'aide extérieure du Canada, soutient de nombreux programmes de développement. La disponibilité de l'énergie, y compris la mise en valeur des ressources énergétiques et la recherche et le développement des sources d'énergie renouvelables, est l'un des objectifs de son programme.

La liquidation de la Corporation s'harmonise avec la privatisation de Petro-Canada qui a été annoncée dans le budget de février 1990 et ne change pas le niveau d'aide publique au développement.

CN Exploration

La vente de CN Exploration est conforme aux objectifs du gouvernement de se départir des investissements qui ne sont plus requis à titre d'instruments de la politique officielle et de laisser les forces du marché prendre l'initiative pour rehausser la capacité concurrentielle du Canada. Le produit de la vente servira à réduire le déficit.

CN Exploration, une petite société d'exploration pétrolière et gazière, a été créée à titre de filiale pour exploiter les droits miniers du CN en Saskatchewan. La vente n'empêchera pas le CN de s'acquitter de son mandat d'intérêt public.

Autres mesures de gestion

Autres mesures de gestion

Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires

Le gouvernement entend démanteler le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires même si les fonctions premières dont s'acquitte cet organisme ne seront pas éliminées. Celles-ci comprennent l'aliénation coordonnée et ordonnée des avoirs que l'État n'a plus besoin de posséder pour atteindre des objectifs d'intérêt public, ainsi que la promotion d'une gestion améliorée de la réglementation.

Compte tenu de l'expérience acquise au cours des dernières années, il n'est plus nécessaire de maintenir un organisme distinct pour s'acquitter de ces fonctions. Le gouvernement sera plus efficace s'il les regroupe avec les opérations du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Organismes de service spéciaux

Une fois transformées en organismes de service spéciaux, les unités chargées de la prestation de services jouissent de plus de latitude à l'égard des règles qui régissent leur ministère et l'ensemble de la fonction publique. Par contre, elles s'engagent à atteindre certains niveaux de rendement et de résultats. Ces organismes demeurent dans l'infrastructure de leur ministère respectif, et les employés continuent non seulement d'être des fonctionnaires, mais encore de se faire représenter par leur syndicat.

Bilan des réalisations

Les organismes de service spéciaux sont au nombre des grandes initiatives fructueuses que le gouvernement a lancées pour améliorer la gestion de ses services et la rentabilité de leur prestation. En décembre 1989, le gouvernement a annoncé qu'il envisageait de transformer cinq unités en organismes de service spéciaux. Ils sont maintenant en place. Il s'agit du Groupe Communication Canada, de Conseils et Vérification Canada (Approvisionnements et Services), de Formation et Perfectionnement Canada (Commission de la fonction publique), du Bureau des passeports (Affaires extérieures) et de l'Agence des télécommunications gouvernementales (Communications).

Les résultats obtenus jusqu'à maintenant sont fort encourageants. Ces organismes ont déjà enregistré de hauts niveaux de service, conçu des techniques pour mesurer le rendement plus efficacement et amélioré le rendement global des gestionnaires en déléguant à ces derniers plus de pouvoirs pour prendre des décisions opérationnelles.

Les organismes de service spéciaux s'avèrent une initiative prometteuse qui sait allier philosophie de gestion novatrice et engagement des employés envers la clientèle, ainsi que rentabilité du rendement et accroissement des pouvoirs de gestion.

Intention du gouvernement

Le gouvernement propose de multiplier le plus possible les organismes de service spéciaux, particulièrement dans les structures qui assurent des services aux contribuables et aux autres ministères fédéraux. Il croit ainsi pouvoir améliorer indéniablement la prestation et la rentabilité de ces services, grâce à des objectifs de rendement plus élevés et à des mécanismes de contrôle du rendement. Dans la perspective de les transformer sans tarder en organismes de service spéciaux, le gouvernement a dressé la liste des services suivants qui pourraient être commercialisés avec succès, moyennant l'adoption de techniques de gestion et de recouvrement des coûts empruntées au secteur privé:

- Commission canadienne des grains (Agriculture)
- Surveillance des hippodromes (Agriculture)
- Propriété intellectuelle (Consommateurs et Sociétés)

Le gouvernement confère à six autres entités servant un large éventail de clients le statut d'organisme. Ces nouveaux organismes sont les suivants:

- Office des normes générales du Canada
- Institut de formation de Transports Canada
- Administration canadienne du pétrole et du gaz des terres indiennes
- Programmes de développement professionnel des services correctionnels
- Réseau canadien d'information sur le patrimoine
- Institut canadien de conservation

Le Secrétariat du Conseil du Trésor collaborera avec les ministères pour cerner, évaluer et créer d'autres organismes au cours de la prochaine année, en mettant fortement l'accent sur les organisations qui servent directement le public et dont le potentiel d'amélioration est le plus grand.

La Commission canadienne des grains (AGR) définit les normes de qualité des grains canadiens, veille à leur respect et réglemente la manutention des grains au Canada afin d'en garantir la qualité tant sur les marchés internes qu'étrangers. Elle se charge, entre autres activités, de l'inspection des grains, du pesage, des essais et des travaux de recherche, et de l'émission de permis. Transformée en organisme de service spécial, cette commission jouira dorénavant d'une plus grande marge de manoeuvre et pourra améliorer l'efficacité de ses opérations.

La Division de la surveillance des hippodromes (AGR) se charge du contrôle anti-dopage, de la surveillance des courses, de la recherche et de la vérification du pari mutuel. On prévoit que sa transformation en organisme de service spécial améliorera l'efficacité des opérations et le niveau de services.

La Direction générale de la propriété intellectuelle (CSC) se charge de la concession ou de l'enregistrement de droits de propriété intellectuelle ou industrielle, notamment de brevets et de droits d'auteur, et de la diffusion de renseignements visant à promouvoir l'exploitation de techniques novatrices au Canada. Sa transformation en organisme de service spécial facilitera l'introduction plus systématique de techniques de gestion et d'exécution empruntées au secteur privé.

Sous-traitance

En novembre 1990, la Cour d'appel fédérale a maintenu une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique selon laquelle le gouvernement, en impartissant la charge de travail de 278 employés affectés au traitement mécanique des données à Revenu Canada - Douanes et Accise, aurait enfreint la Politique de réaménagement des effectifs et, en conséquence, la convention collective de ce groupe d'employés qui stipule que « les ministères doivent revoir la façon dont ils utilisent (...) les marchés de service, et devraient y mettre fin si cela est de nature à faciliter la réaffectation des employés touchés, des employés excédentaires et des personnes mises en disponibilité ».

Le Conseil du Trésor est toujours en pourparlers avec les représentants des syndicats de la fonction publique en vue d'élaborer une politique de mise en valeur des effectifs qui remplacerait la politique en vigueur sur le réaménagement des effectifs. Advenant que les parties ne puissent s'entendre, d'ici les prochaines semaines, sur le libellé de la nouvelle politique, le gouvernement est prêt à présenter un projet de loi qui confirmerait le droit de l'État d'impartir des travaux et éliminerait tout obstacle que pourraient contenir les politiques et conventions collectives relativement à la sous-traitance.

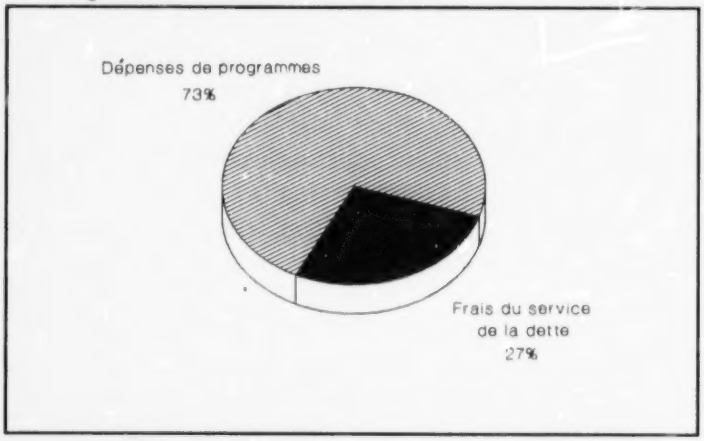
Dépenses fédérales
de 1981-1982 à 1991-1992

Dépenses fédérales de 1981-1982 à 1991-1992

Les dépenses fédérales comprennent les frais du service de la dette publique et les dépenses des programmes. On prévoit que leur total augmentera de 5.1 p. 100 pour s'élever à 159 milliards de dollars au cours de l'année financière qui va suivre.

Comme l'indique le graphique 1, les intérêts et les frais du service de la dette publique représentent plus du quart des dépenses totales -- c'est-à-dire environ 43 milliards de dollars en 1991-1992. Le reste, c'est-à-dire les dépenses de programmes, s'établit à 116 milliards de dollars, soit 73 p. 100 des dépenses totales.

Graphique 1
Dépenses totales en 1991-1992



Comme l'indique le tableau 1, la croissance des frais du service de la dette publique diminue en raison de la baisse des taux d'intérêt. La presque totalité de la croissance des dépenses en 1991-1992 découle de l'augmentation de 6.9 p. 100 des dépenses de programmes. Cet accroissement est principalement attribuable à l'augmentation des prestations d'assurance chômage et à un accroissement de l'aide à l'agriculture, car toutes les autres dépenses des programmes sont censées augmenter de moins de 3 p. 100.

Tableau 1
Croissance annuelle moyenne des dépenses

(pourcentage)	de 1981-1982 à 1984-1985	de 1984-1985 à 1990-1991	de 1990-1991 à 1991-1992
Dépenses de programmes	12.8	3.7	6.9
Frais de la dette publique	14.1	11.4	0.6
Dépenses totales	13.0	5.4	5.1

Le tableau 1 fait la comparaison entre la croissance des dépenses pour l'année 1991-1992 et celle que l'on a observée pendant la période allant de 1981-1982 à 1984-1985 et la période de 1984-1985 à 1990-1991. Les dépenses totales se sont accrues en moyenne de 13 p. 100 au début de la décennie 1980, mais ce taux de croissance a été ramené à 5.5 p. 100 pendant la période comprise entre 1984-1985 et 1990-1991.

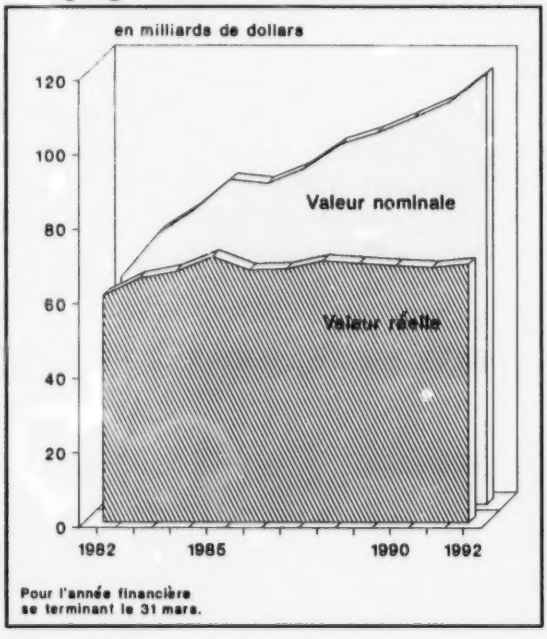
Les frais du service de la dette publique ont même augmenté plus rapidement que les dépenses de programmes au cours de la période allant de 1981-1982 à 1984-1985. Ces frais ont continué d'augmenter à des taux de plus de 10 p. 100 de 1984-1985 à 1990-1991, ce qui indique que le niveau de la dette n'a cessé de s'accroître et que les taux d'intérêt sont demeurés élevés.

Dépenses de programmes

Le ralentissement de la croissance des dépenses totales après 1984-1985 s'est manifesté principalement au chapitre des dépenses de programmes, leur taux annuel de croissance ayant été ramené à 3.7 p. 100. Le graphique 2 indique l'évolution des dépenses de programmes, en termes nominaux aussi bien qu'en termes réels, pendant la décennie se terminant en 1991-1992.

En termes réels -- par rapport à l'indice des prix à la consommation -- les dépenses de programmes se sont accrues en moyenne de 5.4 p 100 de 1981-1982 à 1984-1985. Elles ont diminué légèrement par la suite au cours de la période qui s'est terminée en 1990-1991. En 1991-1992, les facteurs spéciaux mentionnés ci-dessus résulteront en une croissance réelle de 1.3 p. 100. Si l'on exclut les prestations d'assurance-chômage et l'augmentation de l'aide à l'agriculture, les dépenses de programme réelles ont baissé.

Graphique 2
Croissance des dépenses de programmes

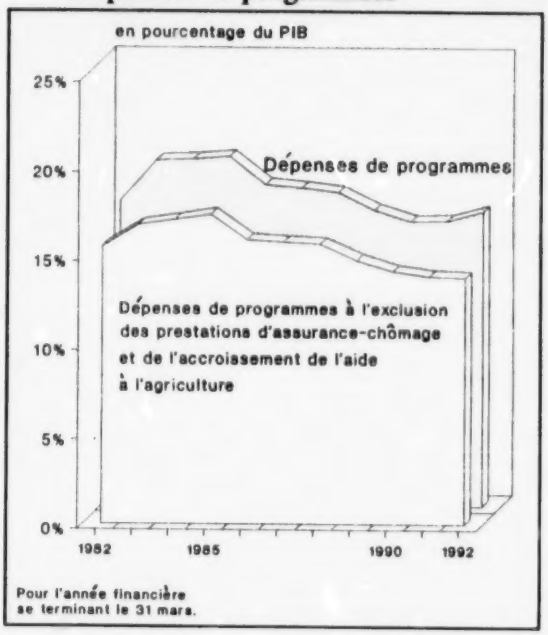


Le graphique 3 indique les dépenses de programmes par rapport à l'ensemble de l'activité économique mesurée par le produit intérieur brut (PIB).

Par rapport au PIB, les dépenses de programmes ont culminé en 1984-1985 à 19.6 p. 100 et sont tombées à 15.9 p. 100 en 1989-1990.

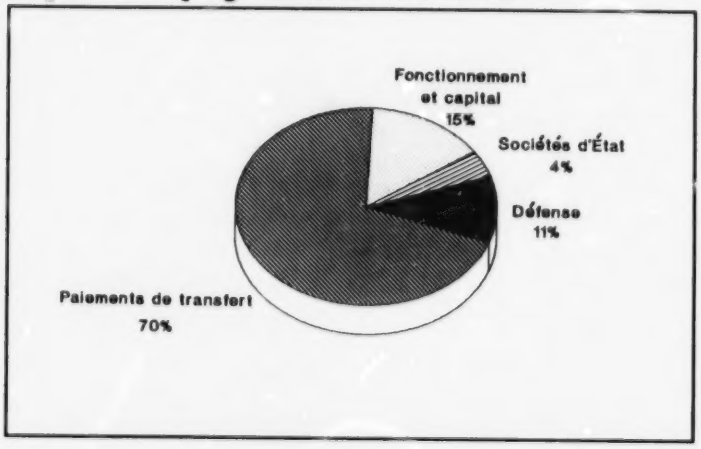
Exception faite des mesures temporaires visant à remédier au ralentissement économique actuel -- l'augmentation des prestations aux sans-emploi et l'accroissement de l'aide à l'agriculture -- les dépenses de programmes continuent de diminuer en 1990-1991 et en 1991-1992 par rapport à l'activité économique.

Graphique 3
Dépenses de programmes



Éléments des dépenses de programmes

Graphique 4
Dépenses de programmes en 1991-1992



Le graphique 4 indique la composition des dépenses de programmes.

On prévoit que les transferts aux particuliers, à d'autres paliers de gouvernement et aux organismes nationaux et internationaux représenteront 70 p. 100 des dépenses de programmes.

Le reste représente les dépenses de fonctionnement et en capital liées à la défense et à d'autres sphères d'activité, ainsi que l'aide aux sociétés d'État.

Le tableau 2 décrit sommairement la croissance des dépenses de programmes par principaux types de paiements.

Tableau 2
Croissance annuelle moyenne des dépenses

(pourcentage)	de 1981-1982 à 1984-1985	de 1984-1985 à 1990-1991	de 1990-1991 à 1991-1992
Paiements de transfert			
- aux particuliers	13.9	6.1	12.0
- à d'autres paliers de gouvernement*	12.0	3.4	-0.2
- autres	21.9	0.5	21.9
Total paiements de transfert	14.7	4.0	9.7
Paiements aux sociétés d'État	6.2	-3.0	-1.8
Défense	13.5	5.6	4.6
Fonctionnement et capital	10.4	3.3	-0.8
Dépenses de programmes	12.8	3.7	6.9

* Certains paiements de transfert se font en combinant les paiements au comptant et les transferts fiscaux. Les dépenses de programmes incluent seulement les paiements au comptant.

Paiements de transfert

Dans l'ensemble, les paiements de transfert ont augmenté à un taux annuel de près de 15 p. 100 au début des années 80, mais ils ne se sont accrus que de 4 p. 100 en moyenne entre 1984-1985 et 1990-1991. Par suite de la forte augmentation des prestations d'assurance-chômage et de l'aide à l'agriculture, on prévoit que les paiements de transfert croîtront de 9.7 p. 100 en 1991-1992.

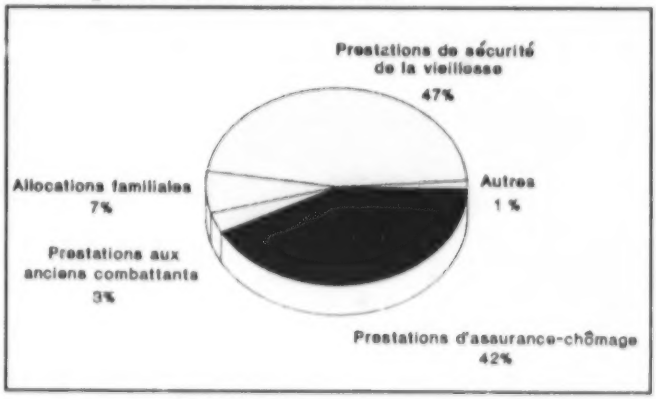
Quoique les transferts aux particuliers et aux administrations provinciales représentent la majeure partie des transferts, le taux de croissance de ces derniers est fortement influencé par les mouvements dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture inclus dans la catégorie Autres paiements de transfert.

Paiements de transfert aux particuliers

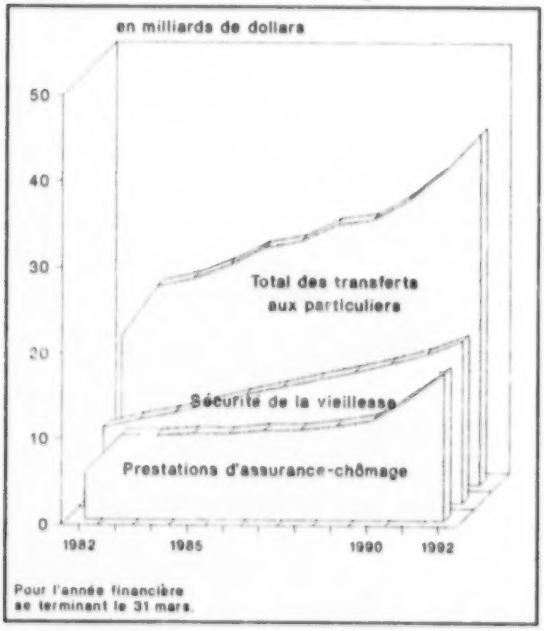
Les paiements de transfert aux particuliers englobent les prestations d'aide sociale versées aux personnes en fonction de leur âge, de leur situation familiale, de leur revenu et leur situation d'emploi.

Comme l'indique le graphique 5, les programmes sociaux et les prestations d'assurance-chômage dépassent nettement les autres transferts aux particuliers. La partie claire indique les programmes de prestations indexées et la partie foncée, les prestations d'assurance-chômage.

Graphique 5
Paiements de transfert aux particuliers en 1991-1992



Graphique 6
Paiements de transfert aux particuliers



Ces transferts ont progressé en moyenne de près de 14 p. 100 au début des années 80. Comme l'indique le graphique 6, cette croissance était surtout liée à l'augmentation des prestations au titre de la sécurité de la vieillesse et de l'assurance chômage par suite de l'indexation des prestations individuelles et de l'accroissement du nombre de prestataires.

La réduction du taux de croissance moyen entre 1984-1985 et 1990-1991 est attribuable à une baisse sensible du taux de chômage et à la diminution du facteur d'indexation par suite du fléchissement des taux d'inflation et des limites imposées à certaines formules d'indexation. Tant durant l'année considérée que pendant les années futures, la hausse du chômage fera passer l'ensemble des paiements de transfert à plus de 10 p. 100.

Transferts à d'autres paliers de gouvernement

Les transferts du gouvernement fédéral à d'autres paliers de gouvernement s'adressent presque tous aux provinces et aux deux territoires. Des subventions tenant lieu d'impôts fonciers sont également versées aux municipalités. Les principaux programmes de transferts sont le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), la péréquation et le Financement des programmes établis (FPE).

La contribution du gouvernement fédéral au titre du Régime d'assistance publique du Canada correspond à 50 p. 100 des dépenses provinciales et municipales admissibles au titre de l'aide aux personnes défavorisées et de certains services de bien-être et de santé. La croissance de ce programme a été limitée à 5 p. 100 pour les provinces qui ne touchaient pas de paiements de péréquation.

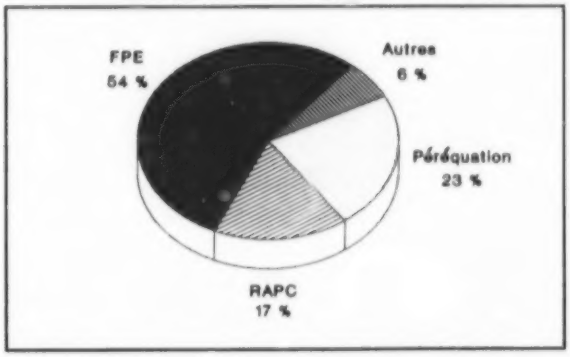
Les paiements de péréquation permettent aux provinces à plus faible revenu de disposer des fonds suffisants pour assurer à leurs résidants des services d'un niveau comparable pour des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

Une grande partie des transferts au titre du Financement des programmes établis, lequel a pour but d'aider les provinces à financer leurs services de santé et d'enseignement post-secondaire, se fait sous forme de transferts fiscaux. Par conséquent, le budget des dépenses ne reflète pas à lui seul la pleine valeur des transferts au titre du FPE.

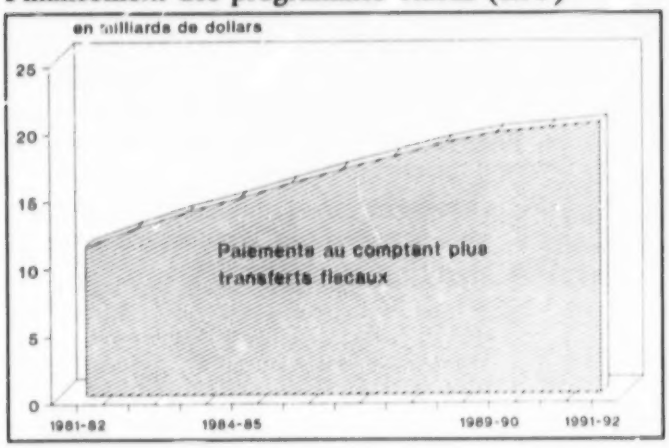
Le graphique 7 montre l'importance relative de ces programmes par rapport à l'ensemble des transferts, y compris les transferts fiscaux

Les transferts au titre du FPE représentent plus de la moitié des transferts à d'autres paliers de gouvernement.

Graphique 7
Principaux paiements au comptant et transferts fiscaux, soit 37 milliards de dollars, en 1991-1992



Graphique 8
Financement des programmes établis (EPF)



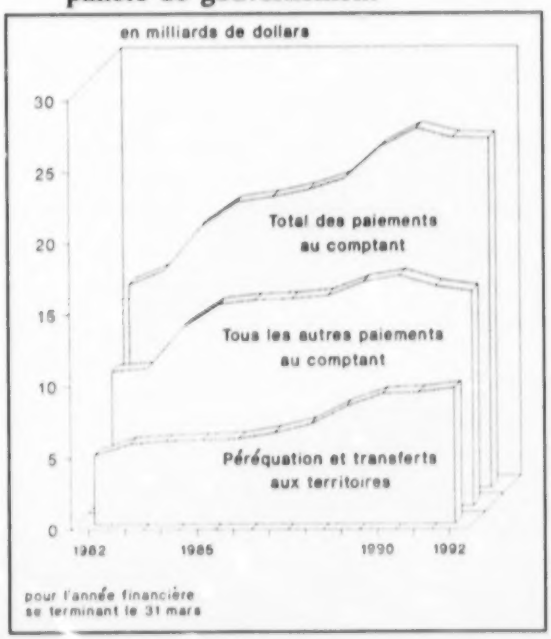
Le graphique 8 illustre la croissance des droits au titre du FPE au cours de la décennie prenant fin en 1991-1992. En 1991-1992, la partie au comptant représente près de 8 milliards de dollars alors que le total des transferts s'élève à 20 milliards de dollars.

Le graphique 9 montre les composantes des transferts à d'autres paliers de gouvernement incluses dans l'ensemble des dépenses de programmes, c'est-à-dire la partie versée au comptant seulement. Elle ont crû à un taux annuel de 12 p.100 au début des années 80. Entre 1984-1985 et 1990-1991, leur croissance est tombée à 3.4 p. 100 et le total devrait rester sensiblement le même en 1991-1992.

Au début des années 80, la plupart des programmes visés par ces transferts ont crû à des taux de de 10 p. 100 et plus.

Après 1984-1985, leur croissance a ralenti malgré de fortes augmentations des paiements de péréquation et des transferts aux territoires. Ce ralentissement était attribuable à la baisse de l'inflation, à une moindre croissance des transferts au titre du FPE par suite du programme gouvernemental de contrôle des dépenses et de la réduction des dépenses provinciales admissibles au titre du Régime d'assistance publique du Canada.

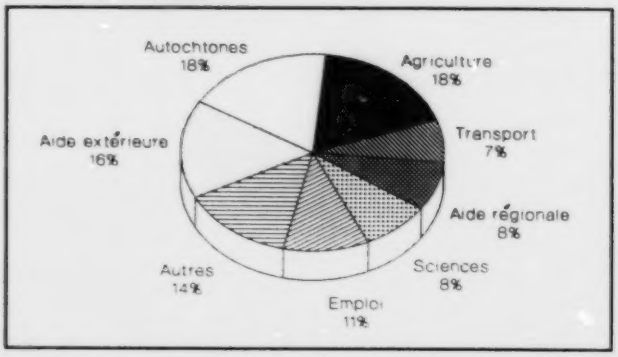
Graphique 9
Transferts au comptant à d'autres paliers de gouvernement



Autres paiements de transfert

Les autres paiements de transfert englobent l'aide extérieure, l'aide à la stabilisation des cours des produits, la mise au point de nouvelles technologies, la recherche, la création d'emplois par une aide à la formation, ainsi que la promotion des activités éducatives et culturelles.

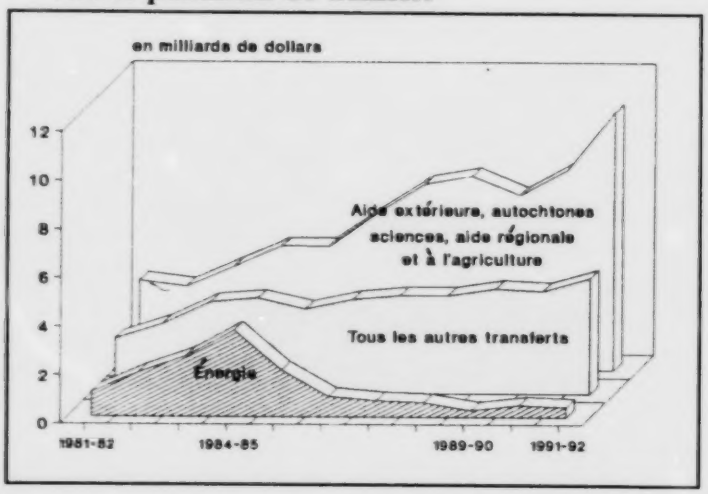
Graphique 10
Autres paiements de transfert en 1991-1992



Les autres paiements de transfert ont connu une hausse très marquée de 1981-1982 à 1984-1985, pour ensuite demeurer à peu près stables jusqu'en 1990-1991. Ces deux mouvements ont été liés dans une grande mesure aux subventions à la consommation d'énergie.

La diminution marquée des subventions à la consommation d'énergie enregistrée après 1984-1985 a été compensée par la création de nouveaux organismes d'expansion régionale et par la croissance soutenue de l'aide extérieure, des programmes d'aide aux autochtones, des programmes de stabilisation dans le secteur de l'agriculture et de l'aide à la science.

Graphique 11
Autres paiements de transfert

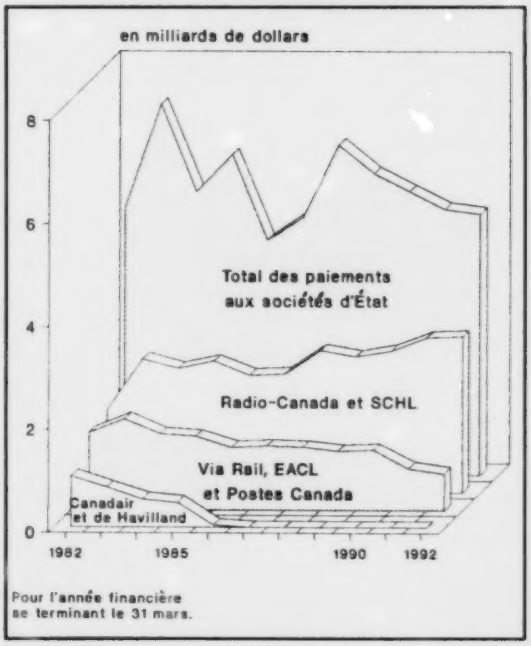


En 1991-1992, on s'attend à une croissance dans le secteur de l'agriculture.

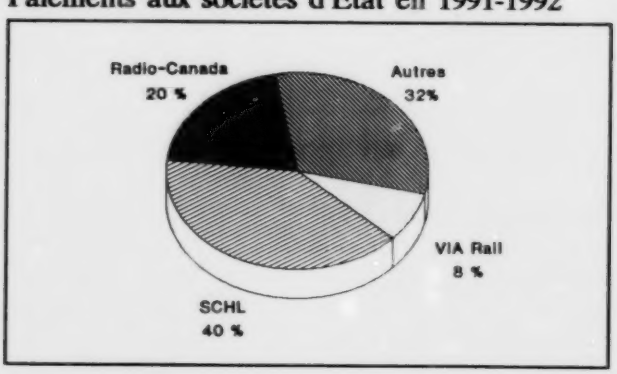
Paiements aux sociétés d'État

Les paiements aux sociétés d'États ont progressé de 6.2 p. 100 en moyenne de 1981-1982 à 1984-1985, pour ensuite diminuer, en raison, d'une part, de la réduction des paiements versés à Postes Canada, VIA Rail et Énergie atomique du Canada Ltée. et, d'autre part, en raison de la privatisation de Canadair et de Havilland.

Graphique 12
Paiements aux sociétés d'État



Graphique 13
Paiements aux sociétés d'État en 1991-1992



Le graphique 13 illustre les principaux paiements aux sociétés d'État pour 1991-1992. Trois sociétés -- SCHL, VIA Rail et Radio-Canada -- ont reçu plus de deux-tiers des paiements destinés aux sociétés d'État.

Six autres sociétés d'État comptent pour 18 p. 100 des paiements. Ce sont Marine Atlantique S.C.C., Postes Canada, Énergie atomique du Canada Ltée, Téléfilm Canada, la Société pour l'expansion des exportations et le Centre de recherche pour le développement international. Le reste des paiements va à quelque 20 sociétés d'État.

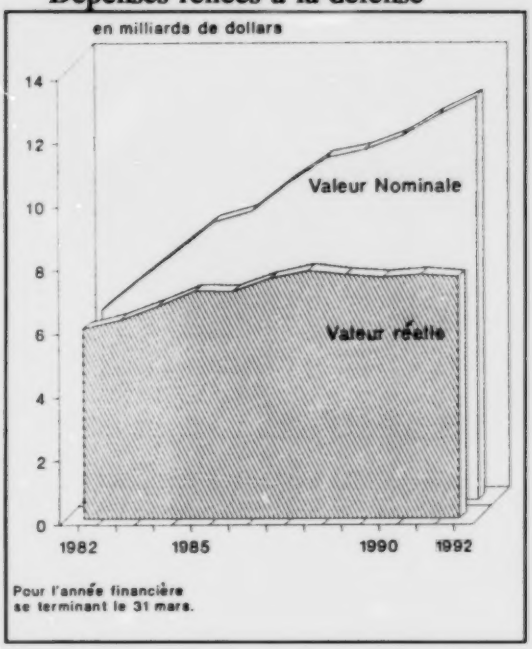
Défense

Les dépenses reliées à la défense ont accusé une croissance annuelle de 13.5 p. 100 au début des années 80, soit une croissance réelle de plus de 6 p. 100.

Les dépenses reliées à la défense ont continué de faire partie des dépenses dont la croissance été la plus rapide sur la période allant de 1984-1985 à 1990-1991, accusant une progression moyenne de 5.6 p. 100 en valeur nominale et de 1 p. 100 en valeur réelle.

Deux facteurs compensatoires influent sur la croissance du budget de la défense pour 1991-1992. D'après les projections, en raison de l'élimination du financement de la taxe fédérale de vente, d'une part, et de l'augmentation du budget lié à la participation du Canada dans le Golfe, de l'autre, la croissance des dépenses reliées à la défense devrait presque suivre l'inflation au cours de l'année à venir.

Graphique 14
Dépenses reliées à la défense



Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital autres que pour la défense

Cette vaste catégorie de dépenses inclut à la fois les dépenses liées à l'administration du gouvernement comme telle et la prestation de services divers à la population, notamment:

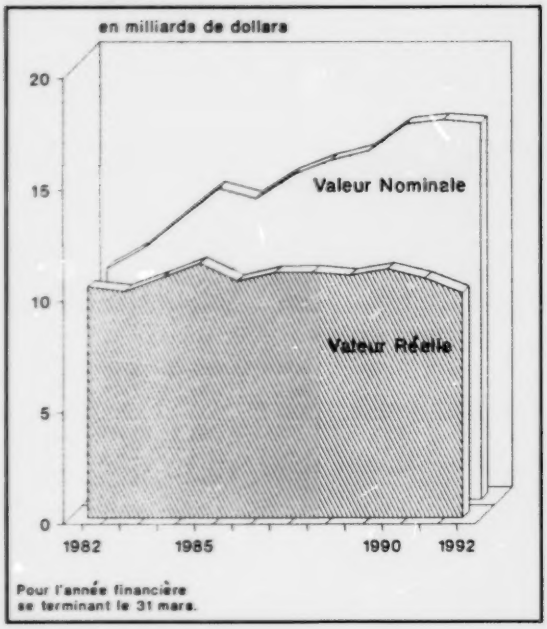
- les services de santé aux autochtones et aux anciens combattants;
- la recherche menée par des employés de l'État;
- l'exploitation des aéroports et des parcs nationaux;
- le fonctionnement des établissements correctionnels fédéraux;
- les services de police.

Ainsi que le montre le graphique 15, la croissance annuelle moyenne des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital a été de 10.4 p. 100 pour la période allant de 1981-1982 à 1984-1985, ce qui, en valeur réelle, représente une augmentation annuelle moyenne de 3.3 pour cent.

Au cours de la période suivante se terminant en 1990-1991, la valeur nominale moyenne de cette croissance a été ramenée à 3.3 p. 100. Elle était moindre que l'inflation pour la même période, de 4.4 p. 100 en moyenne.

Au cours de l'année qui vient, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital devraient diminuer, tant en valeur nominale qu'en valeur réelle. La diminution en valeur réelle se situe à 6 p. 100.

Graphique 15
Dépenses de fonctionnement et en capital autres que pour la défense



Principales composantes des dépenses fédérales
(en millions de dollars)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Paiements de transfert aux particuliers											
Sécurité de la vieillesse	8585	9643	10406	11418	12525	13445	14349	15202	16154	17280	18904
Prestations d'a.-c.	5446	9823	9782	10052	10036	10444	10487	10972	11694	14155	17200
Allocations familiales	2020	2231	2326	2418	2501	2534	2564	2606	2654	2720	2806
Prestations aux anciens combattants	885	990	1072	1142	1204	1216	1198	1200	1250	1373	1371
Autres	335	401	398	518	1325	680	1667	833	1357	942	559
Total	17271	23088	23984	25548	27591	28319	30265	30813	33109	36470	40840
Autres paliers de gouvernement *											
Péréquation	4478	5267	5358	5395	5376	5767	6249	7372	8155	8212	8433
FPI	5911	5592	7629	8595	8677	8839	8800	8905	8829	8049	7678
Assistance publique du Canada	2298	2832	3288	3745	3876	4051	4246	4557	5006	5747	5687
Territoires	336	362	462	495	586	624	736	851	921	951	1041
Autres	1232	1214	1580	1791	1840	1600	1663	2183	2235	1516	1596
Total	14255	15267	18317	20021	20355	20881	21694	23868	25146	24475	24435
Autres transferts											
Emploi	950	1141	1549	1637	1447	1541	1526	1499	1550	1642	1562
Autochtones	581	660	877	1219	1266	1452	1557	1721	2100	2410	2821
Aides extérieure	1287	1401	1634	1852	1661	1996	2304	2504	2429	2400	2581
Régional & sciences	1386	1216	1375	1489	1372	1602	1797	1900	2011	2626	2615
Énergie	1022	1839	2512	3577	1945	855	686	606	287	506	434
Agriculture	508	358	489	707	922	1522	2158	1993	1060	985	2825
Autres	1197	1478	2068	2084	1866	2182	2333	2396	2357	2401	2982
Total	6931	8093	10504	12565	10479	11150	12361	12619	11794	12970	15820
Société d'État											
SCHL	944	1853	1598	1657	1429	1454	1885	1734	1750	1988	2010
Radio-Canada	665	745	816	905	857	855	887	915	1011	1033	1034
VIA Rail	541	604	611	537	600	536	604	607	716	435	412
EACL	284	565	325	321	205	218	175	203	216	168	176
Postes Canada	672	597	536	571	410	486	443	331	240	204	115
Autres	2091	2841	1621	2228	1071	1472	2420	2070	1577	1352	1338
Total	5197	7205	5507	6219	4572	5021	6414	5860	5510	5180	5085
Défense	5989	6938	7843	8762	9094	10006	10783	11025	11452	12145	12700
Fonctionnement et capital **	10391	11302	12659	13998	13984	14629	15268	15664	16872	17060	16920
Dépenses de programmes	60734	72493	78814	87113	86075	90006	96785	99849	103883	108300	115800
Frais de la dette publique	15114	16903	18077	22455	25441	26658	29028	33169	38820	42950	43200
Total des dépenses budgétaires	75848	89396	96891	109568	111516	116664	125813	133018	142703	151250	159000

* Certains transferts à d'autres paliers de gouvernement sont faits à la fois en argent et sous forme de transfert de points d'impôt. Les dépenses de programmes comprennent uniquement les éléments de transfert en argent.

** Ne comprend pas les rajustements pour la réserve actuarielle de 700 millions de dollars en 1981-1982 ni le montant de 600 millions en 1982-1983 au titre des comptes de pension de retraite.

Part des dépenses de programmes
(pourcentage)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Paiements de transfert											
- Particuliers	28.4	31.8	30.4	29.3	32.1	31.5	31.3	30.9	31.9	33.7	35.3
- Gouvernements	23.5	21.1	23.2	23.0	23.6	23.2	22.4	23.9	24.2	22.6	21.1
- Autres	11.4	11.2	13.3	14.4	12.2	12.4	12.8	12.6	11.4	12.0	13.7
Sociétés d'État	8.6	9.9	7.0	7.1	5.3	5.6	6.6	5.9	5.3	4.8	4.4
Defense	9.9	9.6	10.0	10.1	10.6	11.1	11.1	11.0	11.0	11.2	11.0
Fonctionnement et capital	17.1	15.6	16.1	16.1	16.2	16.3	15.8	15.7	16.2	15.8	14.6
Dépenses de programmes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Taux de croissance annuel
(pourcentage)

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Paiement de transfert										
- Particuliers	33.7	3.9	6.5	8.0	2.6	6.9	1.8	7.5	10.2	12.0
- Gouvernements	7.1	20.0	9.3	1.7	2.6	3.9	10.0	5.4	-2.7	-0.2
- Autres	16.8	29.8	19.6	-16.6	6.4	10.9	2.1	-6.5	10.0	22.0
Sociétés d'État	38.6	-23.6	12.9	-26.5	9.8	27.7	-8.6	-6.0	-6.0	-1.8
Défense	15.8	13.0	11.7	3.8	10.0	7.8	2.2	3.9	6.1	4.6
Fonctionnement et capital	8.8	12.0	10.6	-0.1	4.6	4.4	2.6	7.7	1.1	-0.8
Dépenses de programmes	19.4	8.7	10.5	-1.2	4.6	7.5	3.2	4.0	4.3	6.9